

ВОЗДЕЙСТВИЕ НЕБЛАГОПРИЯТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРИЗНАНИЯ ГРАЖДАН НУЖДАЮЩИМИСЯ В СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Э. М. Филиппова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассмотрены точки зрения ученых, проводящих исследования в вопросе определения субъектного состава, имеющего право на социальное обеспечение Российской Федерации. Рассмотрены такие категории, как социально-нуждающиеся, нетрудоспособные, социально-уязвимые. Отдельно предлагается выделить категории граждан, проживающих на территориях с неблагоприятной экологической обстановкой, и отнести их к категории социально-уязвимых, имеющих право на особую защиту со стороны государства. В статье поднимается важный актуальный вопрос отсутствия единого кодифицированного акта о системе социального обеспечения в Российской Федерации, в связи с чем усугубляется проблема определения субъектного состава правоотношений, возникающих по поводу реализации права на социальное обеспечение. Также предлагается к видам социальных рисков отнести такие факторы, как производственный и эколого-климатический. Автор обосновывает необходимость закрепления в кодифицированном акте «О системе социального обеспечения в Российской Федерации» субъектного состава, имеющего право на поддержку со стороны государства, разделить такие категории, как «социально-нуждающиеся» и «социально-уязвимые». Следует установить виды социальных рисков, порождающих право на социальное обеспечение, среди которых особо выделить факт неблагоприятного воздействия на здоровье человека по причине производственных выбросов в окружающую среду, определить в системе социального обеспечения виды мер социальной поддержки, к которым нужно отнести ЕДВ (ежемесячную денежную выплату) к источнику дохода, предоставляемую гражданам, проживающим на особых территориях, то есть на территориях с особыми эколого-климатическими проблемами.

Ключевые слова: *социально-нуждающиеся, социально-уязвимые, система социального обеспечения, социальный риск, производственный и эколого-климатический фактор.*

Основанием возникновения большей части правоотношений в праве социального обеспечения является юридический факт – социальный риск. Это событие, которое повлекло за собой ухудшение материального обеспечения гражданина по объективным и признаваемым государством социально значимым причинам, с последствиями которого гражданин не может справиться самостоятельно и требуется помощь государства. Все эти причины и факты четко обозначены законодательством о социальном обеспечении Российской Федерации. К примеру, болезнь, беременность, материнство, потеря заработка, смерть и др. Действительно, все факты влекут за собой потерю дохода или увеличение расходов, связанных с конкретным случаем. Граждане, в жизни которых произошло такое

событие, могут быть признаны социально-нуждающимися, и они становятся субъектами, имеющими право на социальное обеспечение. А что с субъектами, у которых такое событие не наступило, но они находятся в категории уязвимых лиц, будут ли они являться субъектами социального обеспечения? Это достаточно спорный и актуальный вопрос.

В отечественном праве нет единого подхода к определению субъектов правоотношений по социальному обеспечению. В законодательстве нашего государства встречаются такие категории, как «социально незащищенные слои населения» или «малоимущие одиноко проживающие граждане», «малоимущая семья», «нетрудоспособные» и т.д., но все же данные понятия выглядят весьма разрозненными и могут ввести в заблуждение относи-

тельно их понимания.

Особого внимания заслуживает понятие «социально уязвимые слои населения». По мнению И. В. Межибовской, под этой категорией прежде всего понимаются граждане, которые в силу определенных сложившихся причин могут нуждаться в помощи со стороны государства. Так, «к уязвимым слоям населения относят, как правило, тех, кто нуждается в особой защите, особой заботе, то есть тех, кто наиболее уязвим в рамках реализации государственной политики, в том числе в области отправления правосудия» [3, с. 37]. При этом в качестве критериев данной уязвимости она выделяет состояние здоровья, производственный, эколого-климатический, социальный, экономический, возрастной, половой и другие факторы. Трудно с эти не согласиться. Проживая в промышленном регионе, мы в полной мере ощущаем влияние производственного и эколого-климатического фактора на наше «комфортное» проживание. Челябинская область входит в различные рейтинги самых неблагоприятных регионов России по экологической безопасности. Так, с 1991 по 2016 гг. два города Челябинской области входили в различные анти-рейтинги самых грязных городов России. Магнитогорск занимает первое место. Пятьдесят раз он одерживал «победу», среди городов с самым высоким уровнем загрязненности воздуха. Челябинск попадал в рейтинги 32 раза [2, с. 244]. «Загрязнение воздуха является пятым по значимости фактором риска смертности во всем мире, наряду с такими, как плохое питание, повышенное кровяное давление, курение и высокий уровень сахара в крови. Из-за загрязнения воздуха средняя продолжительность жизни россиян сокращается. Это в свою очередь приводит к ощутимым экономическим потерям, обостряя демографические проблемы, социальные риски ухудшения качества жизни и снижения производительности труда» [1, с. 3].

Так, «в 2017 году заболеваемость раком в Челябинской области составила 473 случая на 100 тысяч населения. За 10 лет этот показатель вырос на 19,1 %. Уровень смертности от онкологических заболеваний тоже высок – 236,5 случая на 100 тысяч жителей. Отмечается большой удельный вес заболеваний, выявленных в IV стадии (22,8 %), и высокий показатель смертности в течение года после диагностики (25,6 %)» [4].

В Челябинске сокращается численность населения, число выбывающих с территории области ежегодно растет. Так, за девять месяцев 2019 года число выбывших, по официальным данным, составило 1500 человек. Кроме того, замедлились и темпы прироста населения. В период с января по сентябрь 2019 года количество родившихся превысило число умерших всего на 195 чел. В 2017 году, например, данный показатель оставлял 751 чел. [5].

Таким образом, учитывая все факторы, мы считаем необходимым относить к социальным рискам, порождающим право на социальное обеспечение и предоставление мер социальной поддержки, такие факторы, которые связаны с производством, а также с экологической обстановкой на территории субъекта РФ. Уверены, что жители Челябинской области относятся к группе риска и нуждаются в особой защите со стороны государства. Но современная система социального обеспечения даже не рассматривает таких граждан в качестве субъектов, имеющих право на социальное обеспечение.

Главенствующее положение в группе субъектов социального обеспечения граждан занимают нетрудоспособные граждане. Критерий нетрудоспособности означает ограниченность конкретного человека, препятствующая или лишаящая его возможности выполнять определенную трудовую деятельность. В международном праве обычно к нетрудоспособным относят детей, престарелых и инвалидов. В Федеральном законе от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» под нетрудоспособными понимаются инвалиды, в том числе инвалиды с детства, дети-инвалиды, дети в возрасте до 18 лет, а также старше этого возраста, обучающиеся по очной форме по основным образовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), граждане, достигшие возраста 70 и 65 лет (соответственно мужчины и женщины).

Однако, на наш взгляд, данный подход охватывает не все категории граждан, которым необходима поддержка со стороны государственных органов. Ведь в качестве нетрудоспособных могут выступать такие субъек-

ты, как семьи, потерявшие кормильца, или же женщины в период беременности и родов. Кроме того, мы считаем, что к субъектам социального обеспечения должны относиться и категории социально уязвимых граждан, которые проживают в промышленных регионах, где создалась неблагоприятная экологическая обстановка.

Ситуация усугубляется еще и тем фактором, что нет понимания самого критерия социально уязвимых слоев населения с точки зрения основных субъектов социальной политики государства. Прежде всего критерий уязвимости означает, что наступление социального риска не всегда обязательно, оно лишь имеет вероятностный характер. Иными словами, социально уязвимые субъекты находятся в таком положении, которое в большинстве случаев может привести к тяжелой материальной или иной ситуации. Как видим, здесь пропадает критерий необходимости, то есть данные субъекты не всегда нуждаются в социальной поддержке со стороны государства, а, значит, они не являются полноценными субъектами социальной политики государства, что, на наш взгляд, не отвечает принципам всеобщности, справедливости и адекватности социального обеспечения.

Рассмотрев нормативные правовые акты, регулирующие предоставление мер социальной поддержки, мы приходим к выводу о том, что круг субъектов социального обеспечения определяется, во-первых, событием, которое произошло в жизни гражданина и которое повлекло уменьшение или потерю дохода, во-вторых, особым статусом лица. В первом случае – это наступление пенсионного возраста, нетрудоспособности, материнства, потеря работы. Во втором случае – статус инвалида, участника ВОВ, ветерана, жителя, награжденного знаком блокадного Ленинграда, военнослужащего и т.д. Такой подход лишь добавляет спорных моментов в определении субъекта системы социального обеспечения.

Ситуация усугубляется еще и тем, что в российском праве отсутствует единый кодифицированный акт, в котором бы содержалось более полное и подходящее определение субъекта социальной политики. В этой связи было бы корректнее ввести новый термин, обозначающий субъектов социальной политики России.

Представляется, что в праве социального обеспечения следует выделить две категории

субъектов, обладающих правом на социальное обеспечение. Это категория «социально-уязвимые» и категория «социально-нуждающиеся». Социально-нуждающимися должны быть признаны граждане, которые уже непосредственно столкнулись с трудной жизненной ситуацией и им необходима материальная помощь. К социально-уязвимым, следует относить тех граждан, которые в процессе жизнедеятельности подвергают свои здоровье и жизнь опасности.

В законодательстве о социальном обеспечении имеются подобные ситуации. Например, военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, судьям установлены меры социальной поддержки за выполнение ими своих профессиональных обязанностей. Статья 46 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» устанавливает привилегии в оплате проезда на всех видах транспорта, внеочередное предоставление мест в детских образовательных учреждениях, лагерях детям сотрудников и т.д. Безусловно, такие меры необходимы, сотрудники, выполняя свои профессиональные обязанности, подвергают свою жизнь и жизнь членов семьи опасности.

Думается, что факт проживания в промышленном регионе, неблагоприятная экологическая обстановка на территории проживания в такой же мере оказывают опасное влияние на здоровье населения региона, что несомненно сказывается на качестве жизни и ее продолжительности. Факт неблагоприятного воздействия на здоровье человека по причине производственных выбросов в окружающую среду необходимо признать социальным риском, который будет порождать право на социальное обеспечение. Следует уточнить, что факт неблагоприятного воздействия на здоровье человека необходимо соотнести именно с производственным фактором, без учета неблагоприятного воздействия от выбросов транспорта.

На сегодняшний день мер социальной поддержки, предоставляемых из-за неблагоприятного воздействия на здоровье, не существует. Также нет механизма установления факта неблагоприятного воздействия на здоровье человека по причине производственного фактора.

Итак, социально уязвимые граждане, находящиеся по независимым или зависимым от них причинам в сложной ситуации различно-

го характера, которым необходима поддержка центральных или местных органов власти государства с целью преодоления негативных факторов, возникших вследствие наступления такого события, должны быть признаны на законодательном уровне субъектами системы социального обеспечения. Данное определение позволит установить непосредственных субъектов, на которых направлена социальная политика государства, так как признак необходимости или нуждаемости того или иного лица в помощи со стороны государства для граждан, проживающих в регионах с неблагоприятной экологической обстановкой, очевиден.

Наиболее рациональным вариантом закрепления субъектного состава системы социального обеспечения является в принятие нового федерального закона, который бы не только определил правовой статус социально-уязвимых категорий граждан в качестве субъекта системы социального обеспечения, но и раскрыл бы основные положения механизма защиты таких граждан.

Кроме того, в данном акте можно закрепить структурные элементы системы социального обеспечения, виды мер социальной поддержки, к которым следует отнести и новую меру социальной поддержки, предоставляемую гражданам, проживающим на особых территориях, то есть на территориях с особыми эколого-климатическими проблемами. Всем гражданам, имеющим постоянную регистрацию на территории такого субъекта, необходимо устанавливать ЕДВ (ежемесячную денежную выплату) к источнику дохода, будь

то заработная плата или любой другой доход. Такая выплата может иметь определенную цель – компенсировать ущерб, который наносится здоровью граждан от действующих на территории субъекта вредных производств. Источником финансирования ЕДВ должен выступать фонд защиты граждан от неблагоприятного эколого-климатического воздействия, который формируется за счет выплат с предприятий, наносящих урон экологической обстановке региона.

Литература

1. Дыбин, А. На первом месте – рак легких. В Челябинской области заболеваемость онкологией выросла на 19 % / А. Дыбин. URL: https://www.znak.com/2019-06let_vyroslo_na.
2. Клюев, Н. Н. «Грязные» города России: факторы, определяющие загрязнение атмосферного воздуха / Н. Н. Клюев, Л. М. Яковенко // Вестник РУДН. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. – 2018. – Т. 26. – № 2. – С. 237–250.
3. Межибовская, И. В. Правовое регулирование защиты социально-трудовых прав социально уязвимых групп населения в Республике Казахстан: учебное пособие / И. В. Межибовская. – Алматы: Казак университеті, 2014. – 497 с.
4. Яковенко, М. Е. Состояние загрязнения атмосферы в городах на территории России за 2018 год / М. Е. Яковенко. – Ежегодник. Санкт-Петербург: ФГБУ «ГТО» Росгидромета, 2019. – 250 с.
5. URL: <https://www.lobl.ru/news/o-lyudyakh/chislennost-naseleniya>.

Филиппова Эльвира Мансовна – доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: Elvira_filipova@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 17 декабря 2019 г.

IMPACT OF AN ADVERSE ENVIRONMENT AS A BASIS FOR RECOGNIZING CITIZENS IN NEED FOR SOCIAL SECURITY

E. M. Filippova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article discusses the points of view of scientists conducting research on the issue of determining the subject composition that has the right to social security of the Russian Federation. Such categories as socially needy, disabled, socially vulnerable are considered. Separately, it is proposed to separate the categories of citizens living in territories with an unfavorable environmental situation, and classify them as socially vulnerable, entitled to special protection by the state. The article raises an important topical issue of the lack of a single codified act on the social security system in the Russian Federation, which aggravates the problem of determining the subjective composition of legal relations arising from the exercise of the right to social security. It is also proposed to classify social risks as factors such as production and environmental-climatic. The author substantiates the need to consolidate in the codified act "On the Social Security System in the Russian Federation" the constituent entities entitled to state support to separate such categories as "socially needy" and "socially vulnerable". The types of social risks that give rise to the right to social security should be established, among which the fact of adverse effects on human health due to industrial emissions into the environment should be highlighted, the types of social support measures to be included in the social security system should be defined as MCP (monthly cash payment) to a source of income provided to citizens living in special territories, that is, in territories with special environmental and climatic problems.

Keywords: *socially needy, socially vulnerable, social security system, social risk, production and environmental and climatic factor.*

References

1. Dybin A. *Na pervom meste – rak legkikh. V Chelyabinskoy oblasti zabolevayemost' onkologiyey vyroslo na 19 %* [In the first place – lung cancer. In the Chelyabinsk region the incidence of cancer increased by 19 %]. Available at: www.znak.com/2019-06let_vyroslo_na.
2. Klyuyev N. N., Yakovenko L. M. ["Dirty" cities of Russia: factors determining atmospheric air pollution]. *Vestnik RUDN. Seriya: Ekologiya i bezopasnost' zhiznedeyatel'nosti [Vestnik RUDN. Series: Ecology and life safety]*, 2018, Vol. 26, no. 2, pp. 237–250. (in Russ.)
3. Mezhibovskaya I. V. *Pravovoye regulirovaniye zashchity sotsial'no-trudovykh prav sotsial'no uyazvimykh grupp naseleniya v Respublike Kazakh-stan* [Legal regulation of protection of social and labor rights of socially vulnerable population groups in the Republic of Kazakhstan]. Almaty, 2014, 497 p.
4. Yakovenko M. E. *Sostoyaniye zagryazneniya atmosfery v gorodakh na territorii Rossii za 2018 god* [State of air pollution in cities in Russia in 2018]. *Ezhegodnik*. St-Petersburg, 2019, 250 p.
5. Available at: <https://www.1obl.ru/news/o-lyudyakh/chislennost-naseleniya>.

Elvira Maisova Filippova – Associate Professor of Labor, Social Law and Jurisprudence Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: Elvira_filippova@mail.ru.

Received 17 December 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Филиппова, Э. М. Воздействие неблагоприятной окружающей среды как основание для признания граждан нуждающимися в социальном обеспечении / Э. М. Филиппова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 108–112. DOI: 10.14529/law200117.

FOR CITATION

Filippova E. M. Impact of an adverse environment as a basis for recognizing citizens in need for social security. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 108–112. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200117.