

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ

Федорова Марина Юрьевна

Советник Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук,
профессор (Санкт-Петербург),
e-mail: fmulawkc@mail.ru

На основе современных достижений общей теории права и отраслевых юридических наук исследуется понятие правовых средств. Оценивается значение правовых средств в процессе управления, в том числе в сфере защиты от социальных рисков. Обосновывается, что «включение» права в систему социальных регуляторов, формирующих принципы социальной поддержки нуждающихся, характеризует прогресс общества в деле защиты от социальных рисков. Проводится классификация правовых средств, используемых в сфере управления социальными рисками. Автор предлагает специфический для рассматриваемой сферы критерий классификации правовых средств, отражающий отношение к социальному риску различных субъектов: человека, государства, экспертных учреждений и др. По данному основанию выделены правовые средства исключительного использования и правовые средства универсального применения. Делается вывод, что многообразие правовых средств управления социальными рисками позволяет каждому субъекту, задействованному в соответствующих отношениях, формировать и использовать для защиты от тех или иных видов социального риска их специфические комплексы. При выборе правовых средств субъекты управления социальными рисками должны стремиться к достижению оптимального сочетания, баланса правовых средств различных видов.

Ключевые слова: правовые средства, классификация, баланс правовых средств различных видов, социальный риск, управление социальным риском, социальное обеспечение

THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF LEGAL TOOLS OF SOCIAL RISK MANAGEMENT

Fedorova Marina

Constitutional Court of Russian Federation (Saint-Petersburg),
e-mail: fmulawkc@mail.ru

Based on the modern approach of the general theory of law and branch legal sciences, the concept of legal tools is investigated. The importance of legal tools in the management process, in the field of protection against social risks as well, is assessed. It is proved that the «inclusion» of law in the system of social regulators, that form the principles of social assistance, characterizes the progress of society towards the protection against social risks. The classification of legal tools used for social risk management is carried out. The author proposes a specific (unusual for the mentioned field) criterion of classification of legal tools, which reflects the relation to the social risk of various actors: a man, a state, expert institutions, etc. On this basis the tools of exclusive use and the tools of universal use are distinguished. It is concluded that the variety of legal tools of social risk management allows each subject, involved in the relevant relations, to form and use their specific complexes for the protection against certain types of social risk. Subjects of social risk management, when they select specific legal tools, should try to achieve the optimal combination, balance of different legal tools.

Key words: legal tools, classification, balance of legal tools of various types, social risk, social risk management, social security

В общей теории права научная разработка категории правовых средств началась в контексте проблематики механизма правового регулирования. Будучи признаны центральным элементом структуры способа правового регулирования, юридические средства определяются как «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологиях), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивая достижение социально полезных целей», и которые «в совокупности составляют механизм правового регулирования»¹. Их характерные признаки – закрепление в правовых предписаниях, наличие юридической формы, гарантированность государственного обеспечения и поддержки в реализации, юридически значимые последствия применения.

Исследования категории правовых средств проводятся и в отраслевых юридических науках, прежде всего в цивилистике, которая традиционно характеризуется активным научным «обменом» и взаимным обогащением с общей теорией права. Так, С. Ю. Филиппова, изучая частноправовые средства организации и достижения правовых целей, подчеркивает, что правовое средство должно быть пригодно для достижения: правовой цели, сформулированной в норме права; правовой цели субъектов правореализационной деятельности и правовой цели, которая именуется конечной и определяется как «предельное понятие, выражающее сущность права вообще». «В связи с этим, – заключает С. Ю. Филиппова, – понятие правового средства должно быть в достаточной степени общим, включающим несколько разноточностных субстанций, объединенных фактически только лишь общей парной категорией – правовой целью и инструментальной сущностью. Вместе с тем и суть инструментария не может быть одинаковой и даже сходной вследствие разницы предполагаемых результатов действия правовых средств». Правовые средства автор определяет как не противоречащие правовым нормам инструменты, предназначенные, пригодные и достаточные для достижения правовой цели².

Исследование правовых средств с позиций достижения целей правовой деятельности характерно для инструментальной юриспруденции. В условиях, когда юридический позитивизм все чаще становится объектом критики³, инструментальная юриспруденция оценивается если не как альтернатива ему, то как важное его дополнение⁴. При этом ряд ученых отмечают ограниченный потенциал инструментального подхода и невозможность достижения эффективности правового регулирования только на его основе⁵.

Представляется, что инструментальный подход (возможно, с одновременной опорой на отдельные элементы других подходов к праву, в частности социологического и коммуникативного) оптимален при исследовании правовых механизмов управления. Для обоснования данного вывода достаточно указать на важнейший постулат инструментального подхода о взаимосвязи целей, средств их достижения и получен-

¹ Кулапов В. П., Хохлова И. С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010. С. 81–82.

² Филиппова С. Ю. Частноправовые средства организации и достижения правовых целей. М., 2011. Цит. по: СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Денисенко В. В. Новое понимание правового регулирования в условиях юдификации общества // Эффективность правового регулирования: моногр. / под общ. ред. А. В. Полякова В. В. Денисенко, М. А. Беляева. М., 2017. С. 133–143.

⁴ См., например: Шундинов К. В. Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2. С. 20–21

⁵ Поляков А. В. Эффективность правового регулирования: коммуникативный подход // Эффективность правового регулирования. С. 12–13.

ных результатов. Следует согласиться с мнением С. Ю. Филипповой, которая пишет: «Инструментализм в юриспруденции предполагает отказ от многовековых бесплодных дискуссий о сущности отдельных юридических понятий и постановку конкретных задач – как именно может использоваться то или иное правовое решение, для достижения каких именно конкретных целей – и, наоборот, подыскание наиболее эффективных средств достижения целей лица»¹.

Проблематика правового опосредования управления (соотношения права и управления, правового регулирования и управления) весьма актуальна в современных условиях, о чем свидетельствует множество научных работ, не только предлагающих ответы на злободневные вопросы теории и практики, но и открывающих новые горизонты для юридических исследований в сфере управления².

На наш взгляд, одно из перспективных научных направлений – исследование правовых механизмов управления рисками. В связи с тем что закономерности функционирования современного общества обуславливают постоянное продуцирование различных рисков, характер и масштабы проявления которых не остаются неизменными, на определенном этапе становится очевидной необходимость создания такой системы защиты от рисков, которая не сводилась бы исключительно к преодолению их последствий, а охватывала бы прогнозирование и предупреждение рисков, их оценку и минимизацию, в том числе посредством их распределения между различными субъектами. Такого рода комплексное воздействие представляет собой управление рисками.

Управление рисками не может осуществляться без правового воздействия на соответствующие сферы общественной жизни, поэтому оно всегда имеет правовую составляющую, тем более что сам риск признается сегодня социальным феноменом, обладающим правовой характеристикой. Весьма убедительно высказывается по этому поводу Ю. А. Тихомиров, называя риск явлением, сопутствующим правовому развитию, объектом сложного механизма правового регулирования, который находится в стадии формирования. Он признает институт риска институтом теории права, который получает развитие и конкретизацию в отраслевых и комплексных правовых институтах, поскольку «риск как явление присущ развитию всех отраслей права и, следовательно, каждая из них выявляет свою меру регулирования», и при этом предлагает преодолеть узкоотраслевой подход. «Можно с уверенностью сказать, – пишет он, – что право выполняет применительно к риску такие функции, как его легальное признание и допущение, установление средств предупреждения и минимизации, определение меры ответственности и компенсаторные средства»³.

Практически в каждой отраслевой юридической науке проводятся исследования соответствующих видов риска (предпринимательского, налогового, страхового, конституционного и пр.). В центре внимания науки права социального обеспечения находятся социальные риски, признаваемые основаниями для предоставления гражданину пенсий, пособий, социальных услуг и иных форм поддержки от государства и общества, необходимой для преодоления социально неблагоприятных последствий в случае болезни, инвалидности, достижения преклонного возраста, рождения и воспитания детей, безработицы и т. п.

¹ Филиппова С. Ю. Указ. соч.

² См., например: Осинцев Д. В. Правовые модели управления: моногр. Екатеринбург, 2018; Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: моногр. / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2018.

³ Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: моногр. М., 2017. С. 175 и след. См. также: Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журн. рос. права. 2014. № 3 и др.

Специфика социальных рисков заключается в том, что они обусловлены биосоциальной сущностью человека и закономерностями функционирования общества, в силу чего непосредственно влияют на положение человека в обществе и тем самым на структуру общества. Социальные риски в этом плане характеризуют положение человека в обществе, которое по объективным и субъективным причинам не может быть абсолютно стабильным. Социальные риски при этом могут рассматриваться как свойство общественных отношений, а управление ими, соответственно, предполагает некое воздействие на общественные отношения с целью придания им определенного, желаемого для общества вектора развития. Если социальный риск всегда несет в себе вероятность наступления социально неблагоприятных ситуаций, влекущих за собой последствия, требующие соответствующей компенсации, то управление таким риском означает влияние не на сам риск, который, скорее, выступает как некая абстрактная конструкция (для целей правового регулирования – юридическая конструкция), а на опосредующие его «развертывание» во времени и пространстве общественные отношения, поведение людей, их взаимодействие.

С этой точки зрения цель управления социальными рисками достижима лишь при условии использования комплекса различных средств – экономических, психологических, организационных, педагогических и пр. Большое значение в системе средств управления социальными рисками имеют правовые средства, в том числе в силу того, что они в необходимых случаях обеспечивают формализацию, юридическое оформление использования других средств.

Если управление социальными рисками рассматривать как воздействие на поведение людей и общественные отношения, опосредующие различные элементы структуры социальных рисков (факторы риска, социально-рисковое событие и его последствия), с целью защиты от социальных рисков путем предупреждения их возникновения либо компенсации их последствий на основе сочетания коллективных и личных усилий, то оно может осуществляться с помощью различных социальных норм.

В самом общем виде социальные нормы – это «общепризнанные или достаточно распространенные эталоны, образцы, правила поведения людей, средства регуляции их взаимодействия»¹. С точки зрения способов формирования, сферы действия, социальной направленности в системе социальных норм выделяют правовые, моральные, политические, религиозные, семейные, корпоративные нормы, а также нормы обычаев, традиций, привычек и т. п.

Защита от социальных рисков может основываться на любых перечисленных социальных нормах. Это проявляется, в частности, при ретроспективном анализе возникновения и развития социального вспомоществования и социального обеспечения, когда на первых его этапах помощь нуждающимся как лицам, по современной терминологии, попавшим в ситуацию социального риска, основывалась на традициях общины, нормах семейной взаимопомощи, моральных нормах о благотворительности и т. п. Интересный исторический анализ этих процессов был проведен в докторской диссертации Р. И. Ивановой, предложившей ввести в научный оборот термин «общественно-исторический тип социального обеспечения»². Исследование

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 288 (автор главы – Н. И. Матузов).

² *Иванова Р. И.* Социальное обеспечение в государственно организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1987. С. 19–21.

генезиса социального обеспечения представлено М. В. Лушниковой и А. М. Лушниковым в «Курсе права социального обеспечения», в котором дана характеристика общественного призрения и благотворительности на различных этапах развития человечества, показана специфика формирования систем социального обеспечения в России, а также в США и других странах Запада¹.

Устанавливая социальную поддержку нуждающихся в качестве моральной, религиозной, корпоративной или иной социальной обязанности, соответствующие социальные регуляторы предусматривали поощрение подобного поведения либо осуждение отказа в такой поддержке. В определенный период общественного развития такие формы поддержки были эффективны, в силу чего для защиты от социальных рисков достаточными были и опосредующие такую поддержку социальные регуляторы. Появление гарантированных форм поддержки нуждающихся («по праву, а не по усмотрению») с необходимостью предполагало их правовое опосредование, ибо только юридические нормы, имеющие обязательный характер и подкрепленные принудительной силой государства, могут устанавливать такие виды социальных предоставлений.

Следовательно, «включение» права в систему социальных регуляторов, задействованных в управлении социальными рисками, свидетельствует о прогрессе общества в деле защиты от таких рисков, появлении феномена социального обеспечения в том виде, в котором он известен современному гуманитарному знанию. Цель защиты от социальных рисков при этом приобретает правовой характер, а ее достижение становится невозможным без применения правовых средств, в содержании которых в ряде случаев можно выявить моральные требования, облеченные в правовую форму.

Для иллюстрации приведенного тезиса можно сослаться, в частности, на юридическую формализацию семейных обязанностей (по воспитанию и содержанию детей, оказанию поддержки родителям и т. п.) и установление юридических средств по обеспечению их исполнения. Названные юридические средства могут быть как позитивными, так и негативными. В первом случае можно упомянуть государственные пособия и другие виды социального обеспечения для граждан, имеющих детей. Примерами второго вида юридических средств выступают ограничение или лишение родительских прав, освобождение детей от обязанностей по содержанию нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей, если будет доказано, что родители уклонялись от выполнения своих обязанностей, и т. д.

По мере развития государства и общества, а также установленной ими системы социального обеспечения усложнялись правовые средства, используемые для достижения цели защиты от социальных рисков. Сегодня система таких правовых средств носит весьма масштабный характер, однако так и не стала предметом специального научного исследования.

Итак, правовые средства вовлекаются в процесс защиты от социальных рисков на этапе, когда такая защита становится гарантированной, а ее главным субъектом выступает государство, устанавливающее соответствующие правовые предписания и возлагающее на других субъектов обязанности по участию в системе социального обеспечения (например, путем уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование, организации социального обслуживания и т. п.). Все это позволяет сделать предположение об особой, можно сказать, центральной роли правовых

¹ Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М., 2008. С. 12 и след.

средств в управлении социальными рисками и актуализирует проблему выявления их сущности и конструирования их системы.

Правовые средства управления социальными рисками направлены на достижение правовой цели, которая может быть определена как защита от социальных рисков путем их предупреждения, прогнозирования, учета, оценки, а также компенсации возникших неблагоприятных последствий.

В сфере управления социальными рисками также можно выделить разные виды правовых целей. Общая цель защиты от социальных рисков обозначена выше и характерна для всей системы управления такими рисками. При этом указанная цель формулируется путем достижения соглашения между различными субъектами, передающими социальный риск или принимающими на себя обязанность по его компенсации. Она может носить правовой характер только в том случае, если основана на балансе частных и публичных интересов и позволяет уравновесить экономические стимулы и социальные гарантии. При этом каждый из субъектов управления, участвуя в соответствующих взаимосвязях, формулирует собственную цель и стремится к ее достижению. Например, самозанятое лицо, на которое возложена обязанность по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование, может ставить перед собой цель минимизации своих затрат, но при наступлении страхового риска стремится получить обеспечение в наиболее высоком размере. В этом заключается особенность правового положения такого лица, соединяющего признаки застрахованного лица, передающего свой риск страховой системе, и страхователя, принимающего на себя долю такого риска, определенную законом. Несогласованность указанных целей в данном случае может снижать эффективность управления социальными рисками.

Кроме того, цели субъектов управления социальными рисками могут носить неправовой характер. К примеру, такая ситуация может возникать в случае квалификации поведения человека как субъекта социального риска в качестве злоупотребления правом на социальное обеспечение¹. Очевидно, система управления социальными рисками должна располагать правовыми средствами, которые позволяли бы минимизировать вероятность такого поведения ее субъектов.

При максимально широком подходе к правовым средствам относят все элементы правовой системы, включая само право как социальный регулятор, нормы права, правовые принципы и презумпции, субъективные права и юридические обязанности, юридические факты, правовые отношения, правовые институты, юридические режимы и механизмы, договоры и правоприменительные акты, правореализационные действия и т. д. При этом подчеркивается, что для достижения каждой конкретной правовой цели применяется конкретная комбинация правовых средств².

Чтобы определить, из какого набора правовых средств с учетом их многообразия может быть образована такая комбинация, предназначенная, пригодная и достаточная для достижения целей защиты от социальных рисков, проведем классификацию правовых средств, которые могут быть использованы в указанной сфере.

В зависимости от того, какую форму влияния права на общественные отношения они опосредуют, можно выделить средства правового регулирования и средства правового воздействия. Характеризуя такую классификацию, необходимо принимать во

¹ Подробнее см.: Курченко О. С. Злоупотребление социально-обеспечительными правами: постановка проблемы // Рос. юрид. журн. 2016. № 6. С. 155–166.

² Кулапов В. П., Хохлова И. С. Указ. соч. С. 82–84.

внимание соотношению правового регулирования и правового воздействия, которые хотя и представляют собой правовые явления одного порядка, но отличаются прежде всего по объему своего предмета. Правовое регулирование предполагает специально-юридическое воздействие, связанное с прямыми предписаниями о должном и возможном, с установлением конкретных прав и обязанностей субъектов, т. е. осуществление правовых норм через правоотношения. За его пределами остаются такие формы воздействия на общественные отношения, которые необязательно предполагают нормативную фиксацию разрешенных и запрещенных моделей поведения и возникновение правоотношений. Это, например, информационно-психологическое (в частности, через правовые стимулы и правовые ограничения), воспитательное (педагогическое, ценностно-ориентационное) и социальное (через постановку социально полезных целей, социально-правовой контроль и т. п.) воздействие¹.

Названные виды правового воздействия, осуществляемые, в том числе, через такие элементы правовой системы общества, как правовое сознание, правовое воспитание и правовая культура, тесно связаны между собой, а также с правовым регулированием. Все они применимы в сфере управления социальными рисками. Отношения, касающиеся возникновения социального риска и компенсации его негативных последствий, констатации наличия социально-рисковой ситуации, требуют правового регулирования, поэтому здесь применяются соответствующие средства. Отношения в сфере предупреждения социального риска необязательно нуждаются в правовом регулировании, поэтому к ним применимы также средства правового воздействия.

Прежде чем перейти к классификации по иным основаниям, следует сделать оговорку, что в ряде случаев она может охватывать только средства правового регулирования (допустим, проведенная по такому критерию, как отраслевая принадлежность опосредующих их норм).

В зависимости от функциональной роли правовые средства принято делить на регулятивные и охранительные. Такая классификация может быть проведена в отношении правовых средств управления социальными рисками. При этом к числу регулятивных средств можно отнести, например, установление оснований и условий предоставления социального обеспечения, возложение обязанностей по предоставлению тех или иных видов социального обеспечения на определенные органы государственной власти или местного самоуправления, а к числу охранительных – меры ответственности за нарушение права на социальное обеспечение, юридические гарантии (например, запрет снижения размера пенсий, назначенных до введения нового правового регулирования, ужесточающего условия пенсионного обеспечения) и т. п.

По виду правового регулирования выделяют средства нормативного и индивидуального регулирования. К первым могут быть отнесены правовые нормы, нормативные правовые акты, нормативные договоры и т. п. Второй вид представлен индивидуальными договорами, юридическими фактами, включая решения правоприменительных органов о назначении социальных выплат и др.

С учетом отраслевой принадлежности можно говорить о правовых средствах конституционного, административного, финансового, гражданского, уголовного, трудового права, права социального обеспечения и других отраслей российского права. При этом в сфере управления социальными рисками в наибольшей степени задей-

¹ Теория государства и права: курс лекций. С. 623–624 (автор главы – А. В. Малько).

ствованы средства права социального обеспечения. К ним могут быть отнесены право на социальное обеспечение; определение оснований и условий социального обеспечения, видов социальных предоставлений, их размеров и объема; заявительный порядок реализации права на социальное обеспечение и т. п.

Большую роль здесь играют конституционно-правовые средства, например конституционное право на социальное обеспечение, конституционные принципы социального государства, равенства и справедливости, баланса частных и публичных интересов и др.

В сфере управления социальными рисками велико значение также административно-правовых и финансово-правовых средств, обеспечивающих формирование финансового источника, за счет которого происходит компенсация социальных рисков (к примеру, возложение обязанности по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование; добровольное участие самозанятых лиц в некоторых видах социального страхования с уплатой страховых взносов), а также организацию и функционирование системы органов и учреждений, уполномоченных осуществлять защиту от социальных рисков.

Правовой статус таких органов и учреждений имеет частноправовую составляющую, поэтому регламентация складывающихся с их участием отношений невозможна без применения гражданско-правовых средств (создание, реорганизация или ликвидация юридического лица). Кроме того, защита от социальных рисков может осуществляться на основе гражданско-правовых договоров (страхования, пожизненного содержания с иждивением, возмездного оказания услуг социальной направленности – медицинских, образовательных и т. п.), а также в рамках деликтных обязательств (возмещение вреда, причиненного при исполнении трудовых обязанностей, сверх обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и т. д.).

Широкое применение в сфере управления социальными рисками имеют трудовые средства. Среди них можно назвать заключение трудового договора (выступающее основанием для распространения на работника обязательного социального страхования и для возложения на работодателей обязанности по осуществлению данного страхования) либо коллективного договора (соглашения), в котором могут содержаться условия о предоставлении мер социальной поддержки работникам и членам их семей. Примеры таких правовых средств можно обнаружить и в ряде других институтов трудового права, таких как рабочее время (сокращение продолжительности рабочего времени для инвалидов, несовершеннолетних, ограничение привлечения к сверхурочной работе, работе в выходные и праздничные дни работников с семейными обязанностями), время отдыха (предоставление перерывов для кормления ребенка, отпусков по беременности и родам, по уходу за ребенком), оплата труда (установление минимального размера оплаты труда, специальные правила оплаты труда на работах с вредными и тяжелыми условиями), охрана труда (установление обязанностей сторон трудового договора по соблюдению правил охраны труда и техники безопасности и т. п.).

Перечень отраслевых правовых средств, применимых в сфере управления социальными рисками, может быть дополнен средствами семейного, экологического и других отраслей права. Завершая характеристику отраслевых правовых средств управления социальными рисками, необходимо подчеркнуть, что на различных

этапах такого управления должен обеспечиваться баланс применяемых правовых средств, прежде всего с учетом деления отраслей права на частные и публичные. Оптимальное соотношение частноправовых и публично-правовых средств при осуществлении предупреждения социальных рисков, а также при компенсации неблагоприятных последствий их возникновения позволяет наиболее полно учесть и реализовать интересы всех задействованных в этом процессе субъектов (и человека как субъекта социального риска, и тех субъектов, которые принимают на себя обязанность по компенсации возникающих последствий).

В зависимости от территории действия устанавливающих их правовых норм в системе управления социальными рисками можно выделить международно-правовые (принятие конвенций МОТ, заключение международных договоров и т. п.), наднациональные (установление отдельных правил социального обеспечения в интеграционных объединениях государств, например в Европейском союзе) и внутригосударственные правовые средства (их в свою очередь можно разделить на устанавливаемые на федеральном, региональном или муниципальном уровнях). Наиболее востребованными в практическом плане являются внутригосударственные средства, однако международные и наднациональные – в случае их признания государством, ратифицировавшим соответствующие международные договоры, частью своей правовой системы – обладают приоритетом.

Глобализация, научно-технический прогресс, сложные геополитические процессы, происходящие в современном мире и способные поставить под угрозу само существование человеческой цивилизации, не могут не оказывать влияния на социальные риски. Такое влияние может быть как негативным, так и позитивным, но при любых обстоятельствах оно является глобальным и в большей или меньшей степени касается всех государств. К примеру, негативное влияние перечисленных факторов может выражаться в усилении степени вероятности реализации социального риска (в частности, риск безработицы для отдельных профессиональных групп, обусловленный цифровизацией экономики), возникновении относительно новых видов социального риска, связанных, в числе прочего, с развитием ядерных, космических и подобных технологий, и т. д. Позитивная составляющая названных процессов предполагает возможность объединения усилий государств для защиты населения планеты от социальных рисков (в том числе путем экономической интеграции, развития новых медицинских технологий, улучшения экологии, разработки международных стандартов защиты от социального риска).

Все это свидетельствует об интернационализации социальных рисков и механизмов защиты от них, что в свою очередь усиливает значение международно-правовых и наднациональных (назовем их внешними) правовых средств управления социальными рисками. Однако это не отменяет приоритетной роли государств в создании механизмов защиты от социального риска. К тому же именно государство, обладая суверенитетом, принимает решение об участии в интеграционных объединениях и международных организациях, заключении международных договоров и т. п. Следовательно, именно оно ответственно за достижение баланса внешних (международно-правовых и внутригосударственных) и внутренних правовых средств управления социальными рисками.

Актуально для сферы управления социальными рисками деление правовых средств на материальные и нематериальные (организационные, процедурные, про-

цессуальные). Материальные правовые средства охватывают права и обязанности субъектов управления социальными рисками, чья реализация предполагает создание необходимых организационных условий, установление соответствующих процедур и т. п. Следовательно, материальные правовые средства должны быть обеспечены «поддержкой» нематериальных; при этом должно достигаться их оптимальное соотношение, баланс. В частности, не может быть установлен какой-либо новый вид социального обеспечения без определения процедуры обращения за ним и его предоставления.

Приведем примеры нематериальных правовых средств. К числу организационных средств может быть отнесен индивидуальный персонифицированный учет в обязательном медицинском и пенсионном страховании. Процедурные правовые средства представлены, в частности, зафиксированными в административных регламентах порядками обращения за теми или иными социальными предоставлениями. Процессуальные средства применяются в случае использования юрисдикционных форм защиты нарушенных прав, а также при привлечении субъектов управления социальными рисками к ответственности.

В зависимости от того, кто из субъектов управления социальными рисками может их использовать, могут быть выделены правовые средства исключительного использования и правовые средства универсальной принадлежности. К первой группе можно отнести правовые средства, использовать которые правомочен только человек как субъект риска. Это все правовые средства, обеспечивающие его инициативу в осуществлении персонифицированной защиты от социального риска (например, обращение с заявлением о предоставлении социального обеспечения, заключение и исполнение социального контракта в порядке получения государственной социальной помощи, выбор одного из причитающихся видов социального обеспечения и т. д.). В эту же группу включаются правовые средства, которые могут применять только субъекты управления социальными рисками, наделенные публично-властными полномочиями (государство и – в меньшей степени – органы местного самоуправления). Сюда относятся установление нормативного регулирования в данной сфере (на федеральном, региональном или муниципальном уровнях), привлечение к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение другими субъектами своих обязанностей, разрешение споров и т. д.

Исключительные полномочия государства в сфере управления социальными рисками реализуются им как субъектом международного права с использованием при этом вышеназванных международно-правовых средств. Исключительный характер имеют также правовые средства, которые могут применяться специальными субъектами, уполномоченными на экспертную оценку социального риска. Например, установление инвалидности находится в исключительном ведении учреждений медико-социальной экспертизы. Причинную связь между инвалидностью военнослужащего и исполнением им обязанностей военной службы вправе устанавливать только военно-врачебная экспертиза.

Данная классификация в значительной степени отражает специфику управления социальными рисками, поэтому здесь допустимо признание возможности исключительного использования определенных правовых средств конкретным субъектом такого управления. С. С. Алексеев подчеркивал, что правовые средства как «инструменты оптимального решения известных социальных задач» находятся в органи-

ческой связи именно с этими задачами, они не «принадлежат» субъектам права¹. Но в сфере управления социальными рисками такая «привязка» правовых средств к конкретному субъекту подчас не просто возможна, но и необходима. Она позволяет учесть интересы определенного человека или группы людей, объединенных работой в одной отрасли или у одного работодателя, проживанием в одном населенном пункте и регионе, а также иными социально-демографическими или профессиональными признаками, и тем самым обеспечивает персонификацию защиты от социального риска.

Что касается правовых средств универсальной принадлежности, то они могут применяться различными субъектами. Допустим, заключение договоров как правовое средство может использоваться и человеком, и государством, и любыми другими субъектами (конечно, речь идет о разных видах договоров – трудовом, гражданско-правовом, административном, международном и т. д.).

Проведенная классификация отражает многообразие правовых средств, которые могут использоваться для достижения целей защиты от социальных рисков. Как подчеркивалось выше, для достижения каждой конкретной правовой цели применяется определенная комбинация правовых средств. Выбор таких правовых средств и формирование их соответствующей комбинации осуществляются различными субъектами управления социальными рисками, начиная с конкретного человека как субъекта риска и завершая государством как субъектом, принимающим на себя максимальный объем обязанностей по компенсации последствий социальных рисков.

При выборе конкретных правовых средств субъекты управления социальными рисками должны стремиться к достижению оптимального сочетания, баланса правовых средств различных видов. С этим можно связывать повышение эффективности защиты от социальных рисков в современных условиях.

Список литературы

Денисенко В. В. Новое понимание правового регулирования в условиях юрификации общества // Эффективность правового регулирования: моногр. / под общ. ред. А. В. Полякова В. В. Денисенко, М. А. Беляева. М., 2017.

Иванова Р. И. Социальное обеспечение в государственно организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1987.

Кулапов В. П., Хохлова И. С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010.

Курченко О. С. Злоупотребление социально-обеспечительными правами: постановка проблемы // Рос. юрид. журн. 2016. № 6.

Лушников М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М., 2008.

Осинцев Д. В. Правовые модели управления: моногр. Екатеринбург, 2018.

Поляков А. В. Эффективность правового регулирования: коммуникативный подход // Эффективность правового регулирования: моногр. / под общ. ред. А. В. Полякова В. В. Денисенко, М. А. Беляева. М., 2017.

Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: моногр. / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2018.

Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997.

Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: моногр. М., 2017.

Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журн. рос. права. 2014. № 3.

Филиппова С. Ю. Частноправовые средства организации и достижения правовых целей. М., 2011.

Шундилов К. В. Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2.

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1993. С. 154.

References

Denisenko V. V. Novoe ponimanie pravovogo regulirovaniya v usloviyakh yuridifikatsii obshchestva // *Effektivnost' pravovogo regulirovaniya: monogr. / pod obshch. red. A. V. Polyakova V. V. Denisenko, M. A. Belyaeva. M., 2017.*

Filippova S. Yu. Chastnopravovye sredstva organizatsii i dostizheniya pravovykh tselei. M., 2011.

Ivanova R. I. Sotsial'noe obespechenie v gosudarstvenno organizovannom obshchestve: genezis, razvitie i funktsionirovanie (pravovoi aspekt): avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 1987.

Kulapov V. P., Khokhlova I. S. Sposob pravovogo regulirovaniya. Saratov, 2010.

Kurchenko O. S. Zloupotreblenie sotsial'no-obespechitel'nymi pravami: postanovka problemy // *Ros. yurid. zhurn.* 2016. № 6.

Lushnikova M. V., Lushnikov A. M. Kurs prava sotsial'nogo obespecheniya. M., 2008.

Osintsev D. V. Pravovye modeli upravleniya: monogr. Ekaterinburg, 2018.

Polyakov A. V. Effektivnost' pravovogo regulirovaniya: kommunikativnyi podkhod // *Effektivnost' pravovogo regulirovaniya: monogr. / pod obshch. red. A. V. Polyakova V. V. Denisenko, M. A. Belyaeva. M., 2017.*

Pravovoe administrirovanie v ekonomike. Aktual'nye problemy: monogr. / pod red. Yu. A. Tikhomirova. M., 2018.

Shundikov K. V. Instrumental'naya teoriya prava – perspektivnoe napravlenie nauchnogo issledovaniya // *Pravovedenie.* 2002. № 2.

Teoriya gosudarstva i prava: kurs leksii / pod red. N. I. Matuzova, A. V. Mal'ko. M., 1997.

Tikhomirov Yu. A. Pravo: prognozy i riski: monogr. M., 2017.

Tikhomirov Yu. A. Prognozy i riski v pravovoi sfere // *Zhurn. ros. prava.* 2014. № 3.