

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Под редакцией **М.О. БУЯНОВОЙ**

Рекомендовано
Экспертным советом УМО в системе ВО и СПО
в качестве **учебника** для студентов бакалавриата,
магистратуры и аспирантуры
всех направлений подготовки

BOOK.ru

ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА

КНОРУС • МОСКВА • 2021

УДК 349.3(075.8)

ББК 67.405я73

П68

Рецензент

Г.С. Скачкова, проф. кафедры гражданского права и процесса Частного образовательного учреждения высшего образования «Юридический институт» (Санкт-Петербург), д-р юрид. наук, проф.,

И.В. Шестерякова, доц. Московского государственного лингвистического университета, д-р юрид. наук

П68 **Право социального обеспечения. Общая часть** : учебник / коллектив авторов ; под ред. М.О. Буяновой. — Москва : КНОРУС, 2021. — 224 с. — (Бакалавриат).

ISBN 978-5-406-06404-7

Учебник подготовлен на основе действующего российского законодательства в сфере социального обеспечения с учетом его новейших положений. Структура и объем материала, изложенного в учебнике, соответствуют учебной программе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Главная цель настоящего издания — помочь студентам в овладении основными теоретическими знаниями по проблемам права социального обеспечения и умениями ориентироваться в сложнейшем законодательстве данной отрасли.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов бакалавриата, магистратуры и аспирантуры всех направлений подготовки, а также практических работников и всех интересующихся вопросами права социального обеспечения.

Ключевые слова: социальное обеспечение; социальные риски; социальная защита; финансирование социального обеспечения; управление социальным обеспечением.

УДК 349.3(075.8)

ББК 67.405я73

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Общая часть

Изд. № 643044. Подписано в печать 23.11.2021. Формат 60×90/16.

Гарнитура «Newton». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 14,0. Уч.-изд. л. 13,1. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knorus.ru www.knorus.ru

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: +7 (495) 221-89-80.

ISBN 978-5-406-06404-7

© Коллектив авторов, 2021

© ООО «Издательство «КноРус», 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив	5
Глава 1. ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЕГО ФУНКЦИИ	6
1.1. Понятие социального обеспечения.....	6
1.2. Функции социального обеспечения.....	9
1.3. Социальное обеспечение и социальная защита.....	11
1.4. Отграничение права социального обеспечения от других отраслей права.....	13
Глава 2. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	17
2.1. Предмет права социального обеспечения.....	17
2.2. Метод права социального обеспечения.....	21
2.3. Система права социального обеспечения.....	26
Глава 3. ПРИНЦИПЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	30
3.1. Понятие и значение принципов.....	30
3.2. Классификация принципов.....	36
Глава 4. ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	41
4.1. Понятие и классификация источников права социального обеспечения.....	42
4.2. Федеральные нормативные правовые акты как источники права социального обеспечения.....	61
4.3. Региональные нормативные правовые акты как источники права социального обеспечения.....	74
4.4. Акты органов местного самоуправления и акты социального партнерства как источники права социального обеспечения.....	83

Глава 5. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ В РОССИИ	95
5.1. Становление системы социального обеспечения в дореволюционной России	96
5.2. Социальное обеспечение в период существования Советского государства.....	108
5.3. Развитие государственного социального обеспечения во второй половине XX в.	117
5.4. Социальное обеспечение в постсоветский период	122
Глава 6. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ	125
6.1. Понятие и виды правоотношений по социальному обеспечению.....	125
Элементы правоотношения.....	130
6.2. Пенсионные правоотношения	135
6.3. Правоотношения по поводу иных денежных выплат	141
6.4. Правоотношения по обеспечению пострадавших от несчастных случаев и профессиональных заболеваний	144
6.5. Правоотношения по поводу предоставления услуг в натуральной форме и льгот	146
6.6. Процедурные и процессуальные правоотношения	148
Глава 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ	152
7.1. Финансирование социального обеспечения.....	152
7.2. Управление социальным обеспечением: история развития	154
7.3. Управление социальным обеспечением на современном этапе.....	165
Глава 8. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ	177
8.1. Понятие защиты права гражданина на социальное обеспечение, механизм защиты социально-обеспечительных прав	177
8.2. Формы и способы защиты права на социальное обеспечение.....	189
Литература	216

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Буянова Марина Олеговна — д-р юрид. наук, проф. НИУ ВШЭ (отв. ред. — предисловие, главы 2, 5).

Буянова Анастасия Владимировна — канд. юрид. наук, доц. Финансового университета при Правительстве РФ (глава 1).

Гусев Алексей Юрьевич — канд. юрид. наук, доц. НИУ ВШЭ (глава 8).

Казаков Сергей Олегович — канд. юрид. наук, старший преподаватель НИУ ВШЭ (глава 4).

Карпенко Ольга Ивановна — канд. юрид. наук, доц. НИУ ВШЭ (глава 3).

Павловская Ольга Юрьевна — канд. юрид. наук, доц. НИУ ВШЭ (глава 7).

Сулейманова Фатима Олеговна — канд. юрид. наук, доц. НИУ ВШЭ (глава 6).

Глава 1. ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЕГО ФУНКЦИИ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать:

- понятие социального обеспечения;
- круг лиц, подлежащих обеспечению;
- финансирование социального обеспечения;
- соотношение понятий социальное обеспечение и благотворительность;

уметь:

- отличать социальное обеспечение от социальной защиты;
- определять источники финансирования отдельных видов социального обеспечения;

владеть навыками:

- применять полученные знания на практике.

1.1. ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Социальное обеспечение является одной из ключевых отраслей в жизни общества и всего государства в целом. Его успешное развитие и функционирование зависит от того, насколько сильно развита экономика, политика, а также само социальное благополучие гражданина. Многие авторы утверждают, что «...социальное обеспечение направлено на материальное обеспечение определенной категории граждан из финансов государственного бюджета и специальных внебюджетных фондов, если произойдут события, которые государство признает социально значимыми с целью выравнять социальное положение граждан по сравнению с остальной частью общества».

В целом понятие социального обеспечения не характеризует какое-либо конкретное материальное благо. Наоборот, все намного шире, так как данное определение характеризует общее понятие, которое включает в себя большое количество значений и используется как обобщение.

Социальное обеспечение включает в себя все виды материальных благ, которые могут быть предоставлены гражданам в рамках системы социального обеспечения, кроме того, оно включает в себя несколько составляющих:

- 1) правовую;
- 2) экономическую;
- 3) политическую.

Следовательно, понятие социального обеспечения характеризуется с точки зрения определенной направленности.

Ряд ученых, например Э.Г. Тучков, М.Л. Захаров и Г.В. Сулейманова, считают, что в понятие социального обеспечения закладывается экономический аспект. Авторы указывают, что «...социальное обеспечение представляется как один из вариантов распределения части валового внутреннего продукта с помощью предоставления людям материальных благ с целью выравнивания их собственных доходов в обстоятельствах, подразумевающих общественные риски, за счет целевых финансовых потенциалов в объеме и на условиях, строго контролируемых социумом, государством, для помощи и поддержки их полноценного общественного статуса».

Продолжая изучать социальное обеспечение с точки зрения экономического аспекта, становится очевидным, что наиболее полным и правильным можно считать трактовку Л.И. Прониной, которая указывает, что «...социальное обеспечение — это комплекс экономических отношений по факту формирования, распределения и использования обобществленной на разных уровнях управления и в рамках различных форм собственности части необходимого и прибавочного продукта для удовлетворения потребностей нетрудоспособных членов общества и обеспечения, в определенной мере расширенного воспроизводства населения».

Помимо вышеуказанных авторов, проблемами социального обеспечения занимались такие ученые, как Л.В. Забелин, В. Дурденевский, Р.И. Иванова, В.А. Ачаркан, и ряд иных.

Например, Дурденевский говорит, что социальное обеспечение является государственной деятельностью по ликвидации опасностей социального характера, которые могут угрожать или непосредственно создают опасность для уровня и развития всех слоев общества через предоставления им финансовой или социальной помощи.

В.С. Андреев считает, что «...социальное обеспечение — проводимая государством или поддерживаемая им совокупность определенных социально-экономических мер по обеспечению граждан в старости и при нетрудоспособности, по предоставлению социального обслуживания детям, медицинскому обслуживанию».

Р.И. Иванова называла социальное обеспечение формой распределения материальных благ. При этом такое распределение благ происходит не в обмен удовлетворения жизненных потребностей общества.

Это понятие представляется более универсальным, чем остальные, так как характеризует сущность социального обеспечения вне зависи-

мости от того, в каких исторических условиях оно развивалось и организовывается на данный момент. В основе социального обеспечения заложены следующие признаки:

- фонды (представляют собой источники социального обеспечения);
- правила, по которым предоставляют социальное обеспечение;
- осознание объективного характера, которое вызывает потребность в социальном обеспечении и направлено на предоставление условий, необходимых для нормального существования;
- возможность предоставления финансовых средств к существованию.

Кроме того, сторонники экономической теории социального обеспечения включали в него любую помощь обществу исходя из средств общественных фондов потребления. Сюда же можно отнести бесплатное образование (на разных уровнях), безвозмездное предоставление жилья (или же субсидий на жилье), бесплатные спортивные площадки, учреждения медицины и культуры, а также многое другое, в том числе все виды пенсий, пособий, льгот для категорий граждан, которые в этом нуждаются. В качестве фундамента для данной точки зрения выступал непосредственно способ распределения благ путем привлечения общественных фондов потребления.

Если рассматривать социальное обеспечение с точки зрения правового аспекта, то ученые, придерживающиеся данной концепции, полагали, что обеспечение должно затрагивать лишь некоторых граждан, которые нуждаются в особой защите со стороны государства. Авторы указывали, что в разный исторический период данной категорией граждан были разные люди. Например, в Российской империи — это чиновники и военные, а затем, с развитием индустриального общества, это стали еще и работники тяжелой промышленности вместе с членами их семей.

Уже в Советском Союзе социальное обеспечение полагалось всем гражданам, которые были задействованы в наемном труде. Далее это были члены колхоза, а также многодетные семьи, матери-одиночки и несовершеннолетние.

На сегодняшний день отечественное законодательство в современной России помимо многодетных семей, одиноких матерей, несовершеннолетних распространяет социальное обеспечение еще и на людей, оставшихся без работы, вынужденных переселенцев, а также беженцев и лиц, которые лишены права на получение трудовой пенсии.

Существуют определенные критерии, по которым можно определить, является ли конкретный вид обеспечения социальным или нет.

Так, первым критерием выступает непосредственно источник финансирования.

Финансирование социального обеспечения сегодня возможно благодаря существованию внебюджетных фондов. К таким относят, например, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования.

Второй критерий заключается в том, что это круг лиц, которые нуждаются в социальном обеспечении. Иначе говоря, это определенная группа людей, которая может рассчитывать на получение социального обеспечения, о чем говорится в российском законодательстве. К такой категории относятся несовершеннолетние, пенсионеры, инвалиды, беременные женщины, ветераны войны и труда, люди находящиеся без работы, и т.д. Об этом говорится в ст. 39 Конституции Российской Федерации, где прямо закреплено: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

В качестве третьего критерия выступают условия, согласно которым предоставляется социальное обеспечение. Эти условия возникают ввиду определенных обстоятельств, которые также законодательно закреплены. К таким относят смерть или рождение, достижение необходимого возраста, наступление инвалидности и многое другое.

Цель предоставления обеспечения выступает как четвертый критерий. Благодаря этой цели достигается социальное выравнивание положений граждан в обществе между собой.

Следовательно, социальное обеспечение — это форма выражения государственной социальной политики. Она направлена в первую очередь на материальное обеспечение граждан, которые составляют определенную и отдельную группу, нуждающуюся в этой поддержке. Все средства выделяются из бюджетов, а также специальных государственных фондов.

Социальное обеспечение — форма выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств госбюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества.

1.2. ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Говоря о сущности социального обеспечения, то наиболее полно ее можно выразить через следующие функции.

1. Экономическая функция.

Она базируется на возмещении утраченного заработка или иного дохода, содержания ввиду нетрудоспособности человека, а также достижения определенного возраста (пенсионного) или потери кормильца. Также это может быть частичное возмещение каких-либо расходов при возникшем жизненном обстоятельстве. Нельзя забывать и о малоимущих лицах.

В качестве источников финансирования выступают государственные внебюджетные фонды социального страхования, которые создаются исходя из территориального принципа. К примеру, такими считаются пенсионные фонды, фонды медицинского страхования, благотворительные народные фонды.

Таким образом, экономическая функция выражается в обеспечении финансовыми средствами определенной категории граждан, которая ввиду возникших жизненных обстоятельств нуждается в этом обеспечении, способном оказать существенную помощь для дальнейшего существования.

2. Политическая функция.

Данная функция способствует тому, что поддерживается социальная стабильность во всем обществе, где имеются существенные расхождения в уровнях достатка и материальном обеспечении абсолютно любых слоев населения. Иначе говоря, через политические ресурсы поддерживается порядок, который позволит сгладить существенные разрывы между доходами граждан.

3. Демографическая функция.

Данная функция способствует тому, что оказывает стимулирующее воздействие на воспроизводство населения, которое необходимо для того, чтобы государство развивалось и становилось лучше. В качестве примера можно привести введение материнского капитала, а также иные льготы и пособия, которые полагаются при рождении детей. Также это могут быть дополнительные льготы при рождении трех и более детей.

4. Социально-реабилитационная функция.

Данная функция имеет своей целью восстановить статус в обществе определенной категории граждан, которые лишились такового из-за сложившихся обстоятельств. Например, это нетрудоспособные граждане или иные социальные группы. Таким образом, социально-реабилитационная функция способствует тому, что позволяет этим гражданам ощущать себя в качестве полноценного участника общественных отношений в государстве.

5. Профилактическая функция.

Подобная функция направлена на предотвращение и профилактику возникновения каких-либо ситуаций социально-рискового характера.

Например, это могут быть несчастные случаи на производстве. Введение техники безопасности и ее неукоснительное соблюдение поможет снизить и предотвратить риск получения травм, которые могут быть несовместимы с жизнью или будут способствовать потере частичной или полной трудоспособности.

Таким образом, социальное обеспечение направлено на защиту определенной категории граждан, которая нуждается в материальной помощи для нормального существования. Эта помощь оказывается государством через фонды и позволяет гражданам вести нормальный образ жизни. Существует две концепции, с которых рассматривают социальное обеспечение: экономическая и правовая. Наиболее правильной представляется именно экономическая, так как это в первую очередь помощь государства через предоставление финансовых средств. Однако существует разница между социальным обеспечением и социальной защитой, которую также следует рассмотреть.

1.3. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА

Понятия социальной защиты и социального обеспечения тесно взаимосвязаны. Социальная защита представляет собой конкретную государственную социальную политику, направленную на обеспечение путем правового воздействия нормального или достаточного существования наиболее уязвимым категориям населения. Уязвимы они потому, что самостоятельно не могут оказать помощь себе без постороннего влияния.

Наиболее полно можно рассмотреть взаимосвязь этих двух определений с точки зрения международного опыта нормативного регулирования данных общественных сфер.

На сегодняшний день в каждой сфере общественной деятельности реализуются меры какого-либо обеспечения. Это могут быть социальные, правовые, экономические, политические и многие другие. В качестве наиболее распространенных выступают медицинское обеспечение, тыловое, инженерно-техническое и т.д. В качестве одного из самых спорных выступает как раз социальное обеспечение. Разные точки зрения, как в юридической, так и в иных областях науки, вызывают споры, которые касаются данного вида обеспечения.

Многие ученые рассматривают два этих понятия по-разному, что усложняет возможность дать им объективную оценку. Помимо этого, в научной литературе еще не сформировалось единого подхода к пони-

манию определений социальной защиты и социального обеспечения. Достаточно сложно определить пределы и объем социального обеспечения как одного из направлений политики государства, а также смысл этого понятия с точки зрения гуманитарной и юридической сферы. Все эти сложности определяются все той же многовариантностью трактовок этих понятий.

Авторы понятия «обеспечение» говорят, что под данным термином подразумевается предоставление лицу материальных средств в необходимом количестве. Данная трактовка является фундаментом для большинства определений социального обеспечения. Даже Д.Н. Ушаков говорит, что «...обеспечение — это деньги, материальные средства к жизни, предоставляемые кому-нибудь с целью обеспечить его существование».

В данном определении акцент ставится на цель, что позволяет рассматривать обеспечение в качестве процесса, который направлен на действия, отражающиеся в таких терминах, как «обеспечивать» и «обеспечить».

Рассматривая социальную защиту, в широком смысле под ней понимают определенную систему социальных отношений, согласно которым гражданин может самостоятельно оказать себе помощь, а также создать все необходимые условия для дальнейшей жизнедеятельности и духовного развития. Изучая социальную защиту в узком смысле, под ней понимается государственная социальная политика, которая направлена на обеспечение и удовлетворение определенным группам населения, которые находятся в затруднительном положении и нуждаются в защите, а также поддержке.

Изучить соотношение социальной защиты и социального обеспечения разумнее всего с точки зрения норм международного права.

В качестве примера можно привести Конвенцию Международной организации труда от 28.06.1952 № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения». В ней установлены минимальные нормы, которые возможно реализовать в качестве социального обеспечения. Это могут быть пособия по беременности, а также пособие по старости, безработице, медицинское обслуживание и многое другое.

Международная организация труда установила виды социальной защиты, которые зависят как от несоциальных, так и от социальных факторов. Следовательно, социальная защита и социальное обеспечение являются разными категориями, так как социальная защита может включать в себя правоотношения, которые не связаны с вопросами социального обеспечения.

Вышеуказанная Конвенция не закрепляет полный список проблем, которые нуждаются в обеспечении социальной защиты. Однако она под-

разумеает свое распространение в тех странах, которые на сегодняшний день обеспечивают нормальное развитие социальной поддержки.

Некоторые авторы, например Ф.М. Фельдман, утверждает, что «... понятие социальной защиты и общее понятие социальной политики взаимосвязаны. Социальная защита в широком смысле — это некий круг мероприятий, которые нацелены на создание благоприятных условий работы, а также жизни в условиях рынка, на обеспечение улучшения жизненного уровня населения».

Данная точка зрения представляется логичной, так как социальная политика направлена непосредственно на социальную защиту граждан конкретного государства, а также на определенный перечень мероприятий по вопросам социальной защиты.

Социальная защита включает в себя три аспекта:

- 1) социальное обеспечение;
- 2) социальная помощь;
- 3) социальное страхование.

Следовательно, можно сделать вывод, что понятие социальной защиты шире и включает в себя социальное обеспечение. Социальная защита — это комплекс мер по обеспечению определенной категории граждан необходимыми ресурсами и материальной помощью, которые способствуют нормальной жизнедеятельности граждан. Социальное обеспечение же, в свою очередь, — это та самая помощь, которая может предоставляться в виде льгот, пособий и иных видах поддержки.

1.4. ОТГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТ ДРУГИХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Абсолютно любая отрасль права находится в тесной взаимосвязи с иными отраслями. Право социального обеспечения также является ключевой составляющей централизованной системы национального российского права. Однако данная правовая отрасль имеет и свои особенности, которые характеризуют ее и отличают от других. Однако, несмотря на различия, право социального обеспечения тесно переплетается и с иными отраслями.

Право социального обеспечения отличается от иных правовых отраслей, например жилищного или трудового права, предметом регулирования.

Например, трудовое право — это такая отрасль национального права, которая направлена на регулирование трудовых отношений, которые складываются между работником и работодателем, а также регулирует

иные общественные отношения, связанные с правами и обязанностями субъектов трудовых отношений. В рамках трудовых отношений человек обращается к помощи государственных органов по вопросам помощи поиска работы. До тех пор, пока он не найдет работу, ему полагается пособие по безработице, что выражается уже через право социального обеспечения. Следовательно, можно сказать, что трудовое право в некотором смысле перерастает в право социального обеспечения до момента заключения трудового договора между работником и работодателем.

Вступая в отношения трудового характера с работодателями, человек нуждается в обязательном социальном страховании. Работодатель должен застраховать сотрудника и ежемесячно перечислять в соответствующие фонды необходимую сумму. Например, это может быть Пенсионный фонд Российской Федерации или Фонд социального страхования.

В случае наступления страховых случаев человек имеет право на получение денежной помощи на необходимые нужды, что также предоставляется в рамках права социального обеспечения.

Таким образом, право социального обеспечения достаточно тесно взаимодействует с трудовым правом, так как одно не может существовать без другого.

Рассматривая вопросы взаимосвязи права социального обеспечения и гражданского права, стоит сказать, что гражданское право регулирует имущественные и личные неимущественные отношения. Следовательно, обязательства по вопросам оказания и реализации социальных услуг являются объектом регулирования гражданского права. Однако предоставление социальных услуг может реализовываться и через социальное обслуживание. Следовательно, данные общественные отношения могут быть также урегулированы и отраслью права социального обеспечения, так как социальные услуги будут предоставлены за счет бюджетных или фондовых средств определенной категории граждан для удовлетворения потребностей и нормализации жизнедеятельности человека.

Гражданское право также регулирует вопросы, связанные со страхованием во многих формах, например добровольное, обязательное и условно-обязательное. Кроме того, в качестве дополнительного страхования можно выделить пенсионное страхование, которое реализуется за счет негосударственных пенсионных фондов в интересах конкретного лица, который заключает договор по вопросам пенсионного обеспечения негосударственного характера. В данном случае общих черт регулирования не будет.

Рассматривая право социального обеспечения и семейное право, стоит отметить, что в рамках предмета семейного права выступают общественные отношения личного и неимущественного характера,

возникающие после вступления граждан в брачный союз, а также ввиду рождения детей или их усыновления (удочерения).

Право социального обеспечения регулирует вопросы, связанные с материальным обеспечением семьи. Это могут быть пособия по беременности, пособия на рождение первенца или второго ребенка (материнский капитал), иные льготы, которые полагаются многодетным семьям, ссуды на предоставление кредита на строительство дома и многое другое. Также право социального обеспечения в рамках семейного права предоставляет возможность получения пособий по потери кормильца, а также страховых выплат в результате несчастного случая.

В рамках жилищного законодательства и права социального обеспечения, взаимосвязь выражается в общественных отношениях, которые возникают в процессе предоставления гражданам, которые действительно нуждаются в жилых помещениях, а также жилищных субсидий.

Правовые нормы жилищного законодательства закрепляют определенный вид жилых помещений, которые характеризуются как специализированные жилые помещения, например жилье для беженцев или вынужденных переселенцев. В рамках права социального обеспечения обозначается круг субъектов, которые имеют право на проживание в данных помещениях.

В последнее время замечается стремительное развитие социальной помощи в виде субсидий на оплату услуг ЖКХ. Эти субсидии предоставляются определенной категории граждан и в разном размере. На сегодняшний день данная льгота может быть предоставлена в размере 100, 60 и 50% от всей суммы.

Необходимо каждую самостоятельную отрасль права разграничивать от иных отраслей права, которые регулируют вопросы смежных правоотношений. В качестве таких выделяют, например, административное, финансовое и конституционное право.

Административное право регулирует вопросы, связанные с различными органами власти. А именно разработку и соблюдение законов в любой сфере, в том числе и по вопросам социального обеспечения. Финансовое право, в свою очередь, регулирует отношения, связанные с расходами денежных средств различных государственных фондов, в том числе и Пенсионного фонда Российской Федерации. Подобные отношения не регулируются правом социального обеспечения, а относятся к областям административного и финансового права.

Конституционное право регулирует комплекс общественных отношений, посредством которых государственными органами гарантируется единство и стабильность общества как общей системы. Основной закон страны во второй главе закрепляет права и свободы человека и граждани-

на, куда также относится право на предоставление социальной помощи от государства. Также, в ст. 41 и 71 Конституции Российской Федерации определяется порядок координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение.

Все виды социального обеспечения, которые закрепляются в Конституции Российской Федерации, реализуются через организационно-правовые формы социального обеспечения. Следовательно, государство, давая возможность получить разнообразное количество видов социального обеспечения, устанавливает их источник финансирования, а также фиксирует расходы по предоставлению льгот и иных видов социального обеспечения.

Таким образом, практически все отрасли права находятся в тесной взаимосвязи с правом социального обеспечения. Однако главное их различие заключается в предмете правоотношений. Необходимо внимательно изучать вопросы правового регулирования, чтобы точно понимать, к какой правовой отрасли относится решение конкретного вопроса или поставленной задачи, так как делегирование решения вопросов иным отраслям права, которые не отвечают за данную область, может привести к правовому столкновению, что приведет к негативным последствиям.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Дайте понятие социального обеспечения.
2. В чем отличие социального обеспечения от социальной защиты?
3. Охарактеризуйте современную государственную социальную политику и ее реализацию в нормах права социального обеспечения.
4. Социальное обеспечение как отрасль российского права.
5. В чем отличие социального обеспечения от смежных отраслей права?

Глава 2. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать:

- как отличаются одна отрасль российского права от другой;
- что такое предмет правового регулирования;
- какие отношения включаются в предмет права социального обеспечения;
- что такое метод правового регулирования и в чем особенности метода права социального обеспечения;

уметь:

- отличить систему законодательства о социальном обеспечении от системы отрасли права социального обеспечения;

владеть навыками:

- применения особых приемов и способов регулирования отношений по социальному обеспечению к решению практических задач.

2.1. ПРЕДМЕТ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Как известно, предмет каждой самостоятельной отрасли права составляют обособленные группы общественных отношений, характеризующиеся определенным внутренним единством, которые наряду со специальными методами регулирования позволяют отграничить данную отрасль права от других отраслей.

Право социального обеспечения выделилось в самостоятельную отрасль в середине 1970-х годов. До этого времени отношения по социальному обеспечению рассматривались в рамках административного, гражданского, трудового, а также финансового права. В период образования СССР (1922) и позднее (в 1930-х годах) социальное обеспечение считалось составной частью права социальной культуры и входило в отрасль административного права. В 1950-х годах с появлением нового пенсионного законодательства социальное обеспечение рабочих и служащих стало рассматриваться в рамках предмета трудового права, а социальное обеспечение колхозников — в рамках предмета колхозного (аграрного) права.

Впервые вопрос о самостоятельности права социального обеспечения был поднят и обсужден на международном симпозиуме в Праге в 1966 г. Чешские ученые-юристы Я. Клоушек, К. Пинц, И. Томеш и В. Вергайнер в своем докладе обратили внимание на специфику отношений по социальному обеспечению, на особенности приемов и способов их регулирования и пришли к выводу о самостоятельности этой отрасли права.

Позиция чехословацких юристов была поддержана В.С. Андреевым, В.В. Караваевым и А.В. Левшиным»¹.

Основоположителем советского права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права стал заслуженный деятель науки профессор В.С. Андреев². Он впервые в нашей стране разработал учение о предмете и методе этой правовой отрасли, обосновал систему ее норм, сформулировал принципы социального обеспечения. Большой вклад в развитие науки права социального обеспечения внесли также Е. Астрахан, В. Ачаркан, Е. Азарова, К. Батыгин, И. Гущин, А. Зайкин, М. Захаров, Т. Иванкина, Р. Иванова, П. Маргиев, В. Тарасова, Э. Тучкова, Я. Фогель, В. Шайхатдинов и др.

Понятие предмета права социального обеспечения неразрывно связано с сущностью самого понятия социального обеспечения, его емким содержанием. Предмет права социального обеспечения составляют на сегодняшний день несколько групп общественных отношений:

1) отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме (пенсии, пособия, компенсационные выплаты, субсидии, страховые выплаты);

2) отношения по предоставлению различных социальных услуг (социальное обслуживание престарелых, инвалидов, детей, семей с детьми, беженцев и вынужденных переселенцев, медицинское обслуживание, льготы для отдельных категорий граждан, лекарственное обеспечение, санаторно-курортное лечение);

3) процедурные и процессуальные отношения, связанные с установлением юридических фактов, а также реализацией и защитой права на тот или иной вид социального обеспечения.

Указанные отношения, как правило, предшествуют отношениям, входящим в первые две группы (процедурные), сопутствуют им (процедурные и процессуальные) либо вытекают из них (процессуальные).

¹ Большой толковый словарь русского языка: современная редакция / Д.Н. Ушаков. М.: Дом славянской книги, 2008. 959 с.

² См.: Андреев В. Право социального обеспечения в СССР. С. 27.

Отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме и по предоставлению различных социальных услуг составляют «ядро» предмета права социального обеспечения. Процедурные и процессуальные отношения являются производными от них и самостоятельно существовать не могут.

В систему пенсионных отношений в настоящее время включают следующие виды пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, пенсии отдельным категориям граждан, социальные пенсии. В системе отношений по обеспечению пособиями выделяют пособия: по временной нетрудоспособности, по беременности и родам; женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности; по случаю рождения ребенка; по уходу за ребенком до 1,5 лет; на детей до 16 лет; по безработице; на погребение; женам военнослужащих и т.д.

Система отношений по обеспечению компенсационными выплатами включает: компенсации лицам, осуществляющим уход за малолетним ребенком до достижения им возраста трех лет; компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за лицом, достигшим 80-летнего возраста, инвалидом I группы, престарелым, нуждающимся по заключению врача в постоянном постороннем уходе; компенсационные выплаты неработающим женам (мужьям) военнослужащих, проживающим вместе с супругом (супругой) в местностях, где они не могут трудиться в связи с отсутствием возможности трудоустройства; компенсационные выплаты на питание детей, обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, а также в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования; компенсационные выплаты студентам и аспирантам, находящимся в академических отпусках по медицинским показаниям; компенсационные выплаты беженцам и вынужденным переселенцам; компенсационные выплаты лицам, находящимся в вынужденных отпусках без сохранения заработной платы; компенсационные выплаты на детей, находящихся под опекой и попечительством в приемной семье и т.д.

В систему отношений, связанных с предоставлением гражданам различных социальных услуг, входят: отношения по социальному обслуживанию престарелых и инвалидов (стационарное и полустационарное, срочное социальное обслуживание, обслуживание на дому, социально-консультативная помощь, реабилитационные услуги для инвалидов), отношения по социальному обслуживанию семей, имеющих детей, включая содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в специальных детских учреждениях (детских

домах, домах-интернатах и т.д.), обслуживание детей-инвалидов в домах-интернатах для детей-инвалидов, в приемной семье, содержание детей в детских дошкольных учреждениях и т.д.

К отношениям по предоставлению социальных услуг следует отнести и систему льгот, предусмотренных для различных категорий граждан (Герои России, Советского Союза, полные кавалеры ордена Славы, лица, подвергшиеся воздействию радиации, жертвы политических репрессий, бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами, Герои Социалистического Труда, полные кавалеры ордена Трудовой Славы, ветераны различных категорий, граждане, награжденные медалью «За оборону Ленинграда», знаком «Жителю блокадного Ленинграда», многодетные семьи, дети первых двух лет жизни).

Самостоятельной подгруппой отношений по социальному обеспечению являются медицинская помощь и лечение, включающие профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, полиативную протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными.

Отношения по санаторно-курортному обслуживанию и лечению являются подгруппой отношений по медицинской помощи. Они предполагают обеспечение отдельных категорий граждан путевками для санаторно-курортного лечения бесплатно либо на льготных основаниях (со скидкой).

В систему отношений по медицинской помощи включается также лекарственная помощь, предоставляемая бесплатно либо со скидкой для отдельных категорий граждан.

Процедурные отношения включают две самостоятельные подгруппы:

1) отношения по установлению юридических фактов, наличие которых необходимо для возникновения материальных отношений (в денежной форме либо по предоставлению услуг). К таковым относятся: факт инвалидности, факт признания гражданина безвестно отсутствующим, факт участия в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС и т.д.;

2) отношения, связанные с представлением гражданина какого-либо вида социального обеспечения, либо с принятием компетентным органом решения о применении правовой нормы (предоставлении протезно-ортопедических изделий, назначении пенсии, пособия и т.д.).

Процессуальные отношения возникают в связи с защитой гражданином своего права на тот или иной вид социального обеспечения

(например, в случае отказа в назначении какой-либо пенсии, пособия, социальной услуги) путем обращения в вышестоящий орган социальной защиты или в суд.

Предмет науки права социального обеспечения (как и любой правовой науки) шире предмета отрасли, поскольку включает дополнительно знания о предмете, методе, принципах правового регулирования, правоотношениях, истории развития отрасли, путях ее дальнейшего совершенствования развития; изучает развитие права социального обеспечения в зарубежных странах и т.д.

2.2. МЕТОД ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В науке права социального обеспечения вопрос о методе правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, относится к числу наиболее дискуссионных.

Р.И. Иванова справедливо рассматривала метод как совокупность специфических нормативных средств воздействия, «создающих скелет юридического режима отрасли»¹. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова соглашались с этим мнением, однако определяют метод права социального обеспечения как совокупность приемов и способов правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению граждан, специфика которых объективно обусловлена распределительным характером этих отношений². Данная совокупность, по их мнению, охватывает как общеправовые и межотраслевые приемы регулирования, так и приемы, специфичные для данной отрасли.

Представляется, что указанные авторы занимают все же весьма противоречивую позицию, ибо «специфические нормативные средства» не могут быть одновременно и общеправовыми и межотраслевыми.

Впервые в юридической литературе к исследованию метода правового регулирования права социального обеспечения обратился В.С. Андреев.

Им выделено три признака, позволяющие в совокупности характеризовать специфику метода этой отрасли права:

1) метод связывается с особенностью предмета регулирования, все входящие в него элементы имеют алиментарный характер, причем предоставлять обеспечение обязано государство в лице его органов управления;

¹ Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 125.

² Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2014. С. 84.

2) одним из субъектов отношений выступает гражданин или семья, а другим — органы государства;

3) посредством этих отношений осуществляется обеспечение за счет таких общественных фондов потребления, как фонды для нетрудоспособных, ассигнований на содержание детей в детских учреждениях, на медицинское обслуживание и лечение.

Разрабатывая данную тему, многие ученые советского периода при характеристике метода права социального обеспечения отмечали обусловленность его специфики алиментарным характером обязательств. Так, М.И. Полупанов называл общим методом правового регулирования отношений в области социального обеспечения «метод государственных предоставлений», главным отличительным признаком которого являлось «предоставление одному из субъектов правоотношения (гражданину) материальных благ алиментарного характера на безэквивалентных началах»¹.

Касаясь сущности метода права социального обеспечения, И.В. Гуцин справедливо отмечал, что государство устанавливает для граждан «границы возможного поведения», а для органов социального обеспечения — «границы должного поведения, от которого эти органы при наличии у граждан предусмотренных нормами права о социальном обеспечении условий и обстоятельств (юридического факта юридического состава) уклониться не могут»². Таким образом, диспозиции большинства норм права социального обеспечения, по его мнению, содержат дозволение и предписание. Однако при этом следует учесть, что встречаются и запреты, направленные на защиту прав граждан от необоснованных решений органов социального обеспечения. Следует полагать, что определение И.В. Гуцина, выделяя чисто юридические признаки метода права социального обеспечения, не усматривает все же, в чем состоит сам метод и что это за особые способы и приемы правового воздействия на общественные отношения указанной отрасли права. Вполне обоснованно, на наш взгляд, связывает специфику метода правового регулирования с выполняемыми отраслью права функциями — регулятивной и охранительной — В.Ш. Шайхатдинов. Поскольку, полагает он, государство гарантировало гражданам реализацию их конституционных прав на материальное обеспечение из общественных фондов потребления, то в отношении граждан в методе преобладает диспозитивное регулирование над императивным, дозволение над за-

¹ Полупанов М.И. Право социального обеспечения — самостоятельная отрасль права // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 58.

² Гуцин И.В. Советское право социального обеспечения: вопросы теории // Минск: Наука и техника. 1982. С. 63.

претами и предписаниями, применяется ограниченная юридическая ответственность граждан и др.¹

Диспозитивное регулирование нашло свое воплощение в методе социально-алиментарных притязаний и предоставлений, означающем особое сочетание юридических приемов и способов воздействия (запретов, велений, дозволений и материальных предоставлений) на социально-обеспечительные отношения, которое (сочетание) обеспечивает осуществление бесплатного, безэквивалентного распределения материальных благ и услуг из фондов социального обеспечения на справедливой основе, без применения договорных начал, на принципах всеобщности, единства и дифференциации условий обеспечения, всесторонности, высокого уровня жизнеобеспечения, самими трудящимися через органы государственного управления и общественные организации. Притязание гражданина на получение конкретного вида социального обеспечения и предоставление его органом материального обеспечения и обслуживания на условиях, установленных законом, — основная схема поведения участников социально-обеспечительных отношений.

Право социального обеспечения по своему существу носит гуманистический характер. Основным его назначением выступает прежде всего охрана уровня жизни, поддержание либо восстановление социально-правового статуса в обществе лиц, нетрудоспособных еще, уже или временно, пенсионеров по старости, за выслугу лет и т.п.

Раскрытие основных черт метода права социального обеспечения и особенностей общего правового положения участников отношений этой отрасли тесно увязывалось в литературе с понятием алиментарности. В правовой науке нет единого мнения о возможности его использования в праве социального обеспечения, и потому применяется оно в различных смыслах.

Так, А.Е. Пашерстник под термином «алиментарность» понимал «материальное содержание кого-либо в силу обязанности, не обусловленной взаимностью» и подчеркивал, что «пенсии и пособия заключают в себе черты алиментарности» и они «соизмеряются не с затратами труда, а с прошлым заработком, который в данном случае служит показателем сложившегося у данного лица уровня потребления, то есть овеществленного труда, заключенного в благах, необходимых для его содержания»². Н.Г. Александров видел в алиментарности «способ распределения пенсионного фонда и одновременно правовой принцип

¹ Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск, 1986. С. 96—97.

² Пашерстник А.Е. Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. М., 1949. С. 141.

социально-алиментарного обеспечения по старости, инвалидности, в случае болезни, а также учащихся, женщин-матерей, детей»¹.

Один из основателей науки права социального обеспечения профессор В.С. Андреев считал алиментарность основным признаком общественных отношений, входящих в ядро предмета права социального обеспечения, и сущностным свойством всех видов социального обеспечения². Давая характеристику пенсионным правоотношениям, профессор А.Д. Зайкин писал, что социальную алиментарность необходимо рассматривать «как государственную или общественную форму материального обеспечения престарелых граждан, внесших в прошлом определенный вклад в общественное производство, и граждан, являющихся нетрудоспособными, и т.д., а не как обеспечение, вытекающее из семейно-брачных отношений»³.

Проблема социальной алиментации остается актуальной и сегодня. По мнению Е.Е. Мачульской, социальную алиментацию сегодня можно определить как способ предоставления материального обеспечения и услуг за счет централизованных внебюджетных фондов социального назначения или части бюджетных средств бесплатно для получателя, безэквивалентно, но нормированно и, как правило, на недоговорной основе⁴.

Раскрывая другие специфические для отрасли права приемы регулирования, Е.Е. Мачульская (наряду с другими авторами) справедливо указывает, что управомоченной стороной всегда выступает физическое лицо (или семья), а обязанной — государственный орган; право выбора вида обеспечения из нескольких возможных предоставлено только физическому лицу; права и обязанности сторон определены законом и не могут быть изменены по их соглашению; возникновение, изменение и прекращение правоотношений по социальному обеспечению обусловлены сложным юридическим составом; к физическим лицам применяются лишь правоограничительные санкции; используется административный и судебный порядок защиты нарушенного права; сочетаются централизованный и локальный способы установления прав и обязанностей субъектов⁵.

Э.Г. Тучкова и М.Л. Захаров, критикуя данные взгляды, указывают, что позиция Е.Е. Мачульской в части определения метода права социаль-

¹ Александров Н.Г. Основные вопросы советского законодательства в свете решений XXI съезда КПСС // Трудовое право в свете решений XXI съезда КПСС. М., 1960. С. 13.

² Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. С. 27.

³ Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974. С. 25.

⁴ Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. С. 25.

⁵ Там же. С. 28.

ного обеспечения как «метода социальной алиментации» не согласуется с четко обозначившейся на современном этапе тенденцией развития российской системы социального обеспечения, в основу которой положено усиление страховых начал в социальном обеспечении работника и его семьи¹. Их мнение поддержал Д.И. Рогачев. Он считает, что современное состояние и перспективы российского обязательного социального страхования обуславливают уход алиментарности на второй план².

Однако, несмотря на различия в понимании алиментарности применительно к праву социального обеспечения, всеми учеными в той или иной форме отмечается ее первоначальное свойство — особый способ предоставления средств существования специфическому контингенту лиц, как правило, государством (либо с его участием), а не в рамках семейных отношений и без начал взаимности.

Вместе с тем следует признать, что сегодня указанный способ регулирования общественных отношений не в полной мере отражает современную политику государства относительно институтов пенсий и пособий. Представляется, что здесь наблюдается перераспределение бремени расходов между государством и самими гражданами. Именно поэтому говорить сегодня об алиментарности как о самостоятельной черте метода правового регулирования отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, по-видимому, нельзя.

По нашему мнению, в качестве метода правового регулирования этих отношений сегодня следует выделять определенное комбинирование алиментации с самообеспечением как способов установления отношений. Подобная комбинация характерна для каждого института права социального обеспечения, однако в различном соотношении.

Под социальной алиментацией понимается способ предоставления обеспечения в объеме нормального уровня жизненного стандарта, бесплатно (или безэквивалентно), без применения договорных начал, из средств соответствующих бюджетов.

Под самообеспечением понимается участие граждан через систему страхования и накопления (а также посредством целевого финансирования) в формировании капитала для приобретения права на соответствующий вид социального обеспечения. Так, в институте пенсий преобладающее значение имеет самообеспечение (то есть через систему страхования пенсионных накоплений). Для института пособий — комбинация алиментации и самообеспечения примерно в равных пропорциях.

¹ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С. 74.

² Рогачев Д. И. Метод права социального обеспечения: монография. М., 2002. С. 28.

Институт социального обслуживания использует, главным образом, метод социального алиментирования, ибо его источником служат преимущественно государственные средства. Между тем элементы самообеспечения в этой группе общественных отношений также присутствуют (например, социальное обслуживание в стационарных, полустационарных учреждениях и на дому происходит в определенных случаях на условиях полной или частичной оплаты).

2.3. СИСТЕМА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Право социального обеспечения представляет собой самостоятельное, относительно обособленное и цельное правовое образование, регулирующее указанный круг специфических общественных отношений на основе определенных принципов и своеобразным методом правового регулирования.

Совокупность норм, институтов и подинститутов, входящих в такое правовое образование, составляет систему отрасли права социального обеспечения. В структуре нормативных актов, регулирующих общественные отношения по социальному обеспечению, различаются правовые нормы:

- определяющие содержание указанных отношений в составе всех их элементов (Общая часть);
- регламентирующие отдельные виды (элементы) этих отношений (Особенная часть).

Внутренней структурной дифференциацией каждой правовой отрасли российского права является деление этой отрасли на ряд правовых институтов.

В науке «правовой институт» определяется как законодательно обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающий цельное регулирование данной разновидности общественных отношений или ее сторон.

И если отрасль права регулирует при помощи особого метода всю совокупность качественно однородных общественных отношений путем специфических приемов и способов их юридического опосредования, то правовой институт призван детально урегулировать при помощи тех же приемов и способов лишь конкретное общественное отношение, входящее во всю совокупность указанных качественно однородных общественных отношений права социального обеспечения. Именно поэтому правовой институт однороден по своему фактическому содержанию. Для него характерно, что нормы права, образующие его, выступают как единый комплекс, цельная система, точнее, относительно обособлен-

ный «блок» в совокупности с другими институтами, составляющими нормативный механизм отрасли.

В соответствии с положениями теории права Общая часть охватывает положения и нормы, относящиеся ко всем отношениям по социальному обеспечению, и состоит из общих правовых институтов, нормы которых в концентрированном виде отражают специфику данной отрасли и являются основополагающими для всех общественных отношений, входящих в предмет отрасли.

Общая часть права социального обеспечения находится сегодня в стадии формирования. В современной литературе нет однозначного подхода к определению ее структуры и содержания.

Происходящие изменения в законодательстве о социальном обеспечении отражаются на методе регулирования общественных отношений, входящих в предмет права социального обеспечения. Меняются и руководящие начала, определяющие основные черты права социального обеспечения, и т.д. Указанные факторы замедляют темпы формирования Общей части этой отрасли права.

Некоторые авторы полагают, что Общая часть правовой отрасли не может иметь самостоятельных институтов, так как представляет собой лишь совокупность соответствующих норм без их организации внутри этой части. Другие считают, что Общая часть права социального обеспечения состоит из самостоятельных правовых институтов: главного института; института правосубъектности; института социальных рисков. При этом главный (основной) институт понимается как комплекс нормативных предписаний, посвященных определению предмета отрасли, ее задачам, отраслевым принципам.

В структуре Особенной части права социального обеспечения сформировался сегодня достаточно устойчивый комплекс самостоятельных институтов: трудового стажа; пенсионного обеспечения; пособий и компенсационных выплат; обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; социального обслуживания; медицинской помощи и лечения; по установлению юридических фактов; по разрешению жалоб и споров; юридической ответственности.

При этом институты пенсионного обеспечения, пособий и компенсационных выплат, социального обслуживания, а также медицинской помощи и лечения считаются комплексными, состоящими из нескольких подинститутов.

Следует подчеркнуть, что каждый из указанных институтов имеет свой обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающий цельное регулирование данной разновидности общественных отношений.

Разделение каждого из институтов права социального обеспечения на его внутренние составляющие (то есть приведение их в систему) должно происходить на основе соответствующей системы Классификатора правовых актов, одобренного Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511. Классификатор закрепляет законодательство о социальном страховании и социальном обеспечении в качестве самостоятельной правовой системы (070.000.000).

Отдельным блоком в ней (в подразделе 070.080.000) выделено законодательство о социальном обслуживании, состоящее из следующих групп норм:

- общие положения;
- социальное обслуживание в государственных учреждениях;
- социальное обслуживание на дому;
- реабилитация (социальная, медицинская и др.);
- ритуальные услуги;
- иные виды и формы социального обслуживания;
- негосударственное социальное обслуживание.

Раздел 070.000.000 «Социальное обеспечение и социальное страхование» Классификатора закрепляет такую систему законодательства о социальном обеспечении, которая не в полной мере соответствует системе права этой отрасли.

Так, в систему законодательства о социальном обеспечении включены подсистемы, которые не относятся к предмету права социального обеспечения (финансирование социального обеспечения, негосударственное пенсионное обслуживание, управление социальным обеспечением и социальным страхованием и др.), а входят в предмет других отраслей права (финансового, гражданского, административного). Система норм о социальном обслуживании также не соответствует системе этого института в праве социального обеспечения. Например, она содержит раздел «Негосударственное социальное обслуживание».

Следует заметить, что в правовой литературе до сих пор продолжается полемика по поводу соотношения системы права и системы законодательства.

Часть представителей правовой науки считают систему права «объективным» явлением, существующим и развивающимся независимо от воли людей, в том числе от воли законодателя (О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский).

Другие, напротив, полагают, что «объективно обусловленной» является система права (в отличие от системы законодательства, создаваемой только логическим путем при систематизации законодательства).

Такое несоответствие объясняется тем, что система законодательства формируется из соображений политической или иной целесообразности и выражает особенности национальной правовой системы.

Законодательство — всего лишь одна из форм установления и выражения норм позитивного права. Поэтому вряд ли можно настолько оторвать форму права как явления от его содержания — правовых норм. Объективность присуща развитию как права, так и законодательства. Но состоит она не в том, что природа норм определяет, какова должна быть структура законов.

По нашему мнению, общие черты системы отрасли права и системы соответствующего законодательства обязаны находиться в единстве и согласии как форма (система законодательства) и содержание (система права). В то же время система права социального обеспечения и система его институтов должны служить основой для системы законодательства о социальном обеспечении.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Раскройте понятие «социальное обеспечение как отрасль права».
2. В каких функциях проявляется назначение системы социального обеспечения?
3. Какие группы общественных отношений входят в предмет права социального обеспечения?
4. Назовите и раскройте основные приемы и способы, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, входящие в предмет права социального обеспечения.
5. Из каких институтов и подинститутов состоит система права социального обеспечения и система науки этой отрасли?
6. В каком соотношении находятся системы отрасли права социального обеспечения и его науки?

Глава 3. ПРИНЦИПЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать:

- положения общей теории права о правовых принципах;
- взаимосвязь правовых принципов с исторически сложившимися морально-нравственными устоями в обществе;
- обусловленности происхождения правовых принципов от политических, экономических и общественных преобразований в государстве;
- систему и классификацию правовых принципов;

уметь:

- анализировать действующее законодательство и отдельные нормы на предмет соответствия конкретным принципам;
- уметь выстраивать систему и классификацию правовых принципов;

владеть навыками:

- проведения сравнительного анализа законодательства, регулирующего сходные группы правоотношений, на предмет выявления пробелов и противоречий;
- толкования норм на основе правовых принципов.

3.1. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПОВ

Российская Федерация в соответствии со ст. 7 Конституции РФ — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Таким образом, социальная политика современного Российского государства имеет ярко выраженную направленность на создание юридических возможностей, гарантирующих каждому гражданину доступ к достижениям цивилизованного общества: работе в безопасных и гигиеничных условиях; здравоохранению; образо-

ванию; доступному жилью; пенсионному обеспечению; государственной поддержке лиц с семейными обязанностями, малоимущих, ослабленных и социально не защищенных категорий граждан и т.п. Создание юридических возможностей — это формирование Российской Федерацией разноуровневой системы законодательства, предназначенного для регулирования различных общественных правоотношений и, в частности, отношений, складывающихся в области социального обеспечения.

Правотворческая деятельность государства основана на объективном развитии общества, в ходе которого формировались естественные ценности, позволявшие человечеству сосуществовать, выживать и выстраивать свою цивилизацию. Таким образом создавались и выдерживали проверку временем принципы естественного права, такие как гуманизм, справедливость, свобода, равенство, уважение права на жизнь, сострадание, в современной действительности преобразовавшееся в принцип соразмерности, и др. Можно сказать, что эти принципы хотя исторически и имеют субъективное происхождение, но по прошествии времени субъективизм «исстерся», и сейчас они воспринимаются как неизменная данность. Принципы естественного права стабилизируют постоянно видоизменяющееся законодательство, принципы позитивного права позволяют и помогают создавать законодательство под запросы общества. Позитивные принципы создаются государством, им же внедряются в законодательство посредством специально созданных государственных правотворческих органов. К данным принципам можно отнести такие, как демократизм, законность, запрет дискриминации, социальная справедливость, право на охрану здоровья, право на защиту от безработицы, право на судебную защиту и т.д. На появление принципов позитивного права оказывают влияние как внутригосударственные экономические и политические процессы, так и происходящие изменения на международной арене и в международном праве. Принципы позитивного права отражают современное состояние общества, его потребности и запросы. Некоторые из них являются закономерным следствием деятельности Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, поскольку эти суды обладают правом формулировать новые принципы. В настоящее время в нашем государстве набирает обороты лоббирование интересов отдельных общественных объединений (например, Российский союз промышленников и предпринимателей, объединенные профсоюзы), предпринимательских корпораций, политических партий и т.д. Справедливости ради надо сказать, что такое лоббирование не всегда имеет негативный характер.

В переводе с латинского «принцип» (*prīncipiūm*) означает «начало» или «основа». Применительно к законодательству принципы — это

своего рода идеологическая основа и руководящее начало. Они выполняют роль ориентиров в формировании отдельных нормативных актов и целых отраслей права, способствуют обеспечению целостности и единству всей правовой системы регулирования общественных отношений. С их помощью государство не допускает (пытается не допускать) противоречий между разноуровневым законодательством, выстраивая иерархию источников права.

Некоторые принципы непосредственно закрепляются в отдельной норме конкретного закона или рассредоточены по всему правовому полю закона. Они называются нормы-принципы. Например, в Федеральном законе от 23.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в ст. 4 сформулированы принципы, на основе которых осуществляется социальное обслуживание населения¹. Как видно из текста приведенной нормы, законодатель устанавливает правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан на принципах и естественного (п. 1 ст. 4), и позитивного права. Другие принципы могут быть напрямую не сформулированы в нормах, но использованы при их создании.

Правовые принципы, даже включенные в состав нормативного акта, сами по себе не способны регулировать поведение участников общественного правоотношения. Их значение заключается в том, чтобы:

- 1) правильное понять содержание, взаимосвязь правовых норм, регулирующих те или иные общественные отношения;
- 2) оценить их соответствие морально-нравственным устоям общества, политическим, экономическим, социальным целям и задачам общества и государства;

¹ Статья 4. Принципы социального обслуживания.

1. Социальное обслуживание основывается на соблюдении прав человека и уважении достоинства личности, носит гуманный характер и не допускает унижения чести и достоинства человека.

2. Социальное обслуживание осуществляется также на следующих принципах:

1) равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;

2) адресность предоставления социальных услуг;

3) приближенность поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточность финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг;

4) сохранение пребывания гражданина в привычной благоприятной среде;

5) добровольность;

6) конфиденциальность.

3) увидеть общую направленность и тенденции развития как права в целом, так и отдельных отраслей и институтов¹;

4) способствовать обеспечению единства отрасли и одновременно совместно с такими теоретическими категориями, как предмет и метод отрасли права, определять ее обособленность, самостоятельность в общегосударственной системе права.

Следует отметить одно важное качество правовых принципов, они существуют во времени гораздо дольше, чем формирующееся на их основе законодательство. Зачастую законодательство, выполнившее возложенные на него функции, или в связи с изменениями в экономике, а равно в курсе политической направленности государственной деятельности отменяется, а принципы остаются. Примером тому может являться ситуация, спровоцированная с конца 2019 г. пандемией, вызванной Covid-19. Сложная эпидемиологическая обстановка буквально вынудила Правительство РФ и региональные правительства активизировать законотворческую работу по созданию временных нормативно-правовых актов, призванных помочь упорядочить общественные процессы в самых разных направлениях деятельности: в экономике, здравоохранении, образовании, сферах обслуживания и общественного питания, на транспорте и пр. Например, «Временные правила регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными», утвержденные постановлением Правительства РФ от 08.04.2020 № 460 (далее — Временные правила № 460), действуют до 31.07.2021.

Эта «жизнеустойчивость» предопределена теми функциями, которые выполняют принципы в регулировании общественных правоотношений. Возможно выделить три наиболее существенные функции.

1. Принципы активно применяются законодателем в *процессе правотворчества* при формировании правовой базы для будущего, а также последующего *контроля* за текущим законодательством. Роль контролирующего органа выполняют суды.

Конституционный Суд РФ *разрешает* дела о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, а также конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов

¹ Трудовое право России: учебник для вузов / А.В. Завгородний, В.В. Коробченко, А.В. Кузьменко [и др.] ; под общ. ред. Е.Б. Хохлова, А.В. Сафонова. М.: ООО «Юрайт-Издат», 2008. С. 54.

государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации¹.

Конституционный Суд РФ по запросу Президента РФ *проверяет* конституционность проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ. Также проверяет конституционность законов субъекта РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)².

Верховный Суд РФ осуществляет принадлежащее ему в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения³.

2. Использование принципов *в процессе правоприменения* помимо прямого воздействия на регулирование и защиту материальных и процессуальных прав, обеспечения реализации обязанностей позволяет оценить пригодность и эффективность действующего законодательства на момент его практической эксплуатации в условиях современной действительности.

Конституционный Суд РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, *примененных в конкретном деле*, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, а также по запросам судов — конституционность законов и иных нормативных актов, подлежащих *применению в конкретном деле*⁴.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации *не подлежат введению в действие и применению*⁵.

Верховный Суд Российской Федерации, являясь высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, осуществляет судебный

¹ Пункт 2 ст. 125 Конституции РФ.

² Пункт 5.1 ст. 125 Конституции РФ.

³ Статья 6 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019).

⁴ Пункт 4 ст. 125 Конституции РФ.

⁵ Пункт 6 ст. 125 Конституции РФ.

надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов¹ на предмет правомерного применения действующего законодательства при разрешении конкретных судебных дел.

3. Использование принципов *в процессе толкования позволяет преодолеть пробелы* в праве и устранять противоречия между законами. Принципы должны в полной мере обеспечиваться деятельностью суда и иных правоприменительных органов.

Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ *дает толкование Конституции РФ*². Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании³.

Верховный Суд Российской Федерации в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения⁴, как правило, в формате Постановлений Пленумов Верховного Суда РФ.

Право социального обеспечения реализует государственную политику всемерной помощи гражданам, испытывающим временно (например, в связи с рождением ребенка) или постоянно (например, инвалид I группы) материальные затруднения и нуждающимся в посторонней поддержке. Формирование законодательства в этом направлении немислимо без опоры на правовые принципы, которые в большей степени имеют в своей основе морально-нравственные корни.

Таким образом, можно дать следующее определение принципов права социального обеспечения.

Принципы права социального обеспечения — это закрепленные и реализуемые в действующем законодательстве основополагающие идеи, выражающие сущность норм права социального обеспечения и главные направления политики государства в области правового регулирования общественных отношений, связанных с поддержкой населения, оказавшегося в сложной жизненной ситуации, характеризующие внутреннее единство и общую направленность развития этой отрасли.

¹ Статья 126 Конституции РФ.

² Пункт 5 ст. 125 Конституции РФ.

³ Пункт 6 ст. 125 Конституции РФ.

⁴ Статья 126 Конституции РФ; ст. 19 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 08.12.2020); ст. 7 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (в ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.10.2019).

3.2. КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ

Отраслевое законодательство права социального обеспечения представляет собой не единый кодифицированный акт, а многочисленные нормативно-правовые акты целевой направленности, соответствующие основным видам социального обеспечения: пенсиям, пособиям, услугам. А потому поддерживающие отрасль принципы рассредоточены по этим актам. В отличие, например, от дружественного праву социального обеспечения трудового права. В Трудовом кодексе РФ основные принципы правового регулирования трудовых отношений перечислены в ст. 2. Такая разрозненность нормативных актов, не позволяющая сконцентрировать в одном законе основные принципы отрасли, влечет за собой и различные формулировки однокоренных принципов. Однако какие-то общие тенденции в систематизации и стремлении к единообразию формулировок принципов права социального обеспечения все же имеются.

Применительно к системе права наибольшее распространение получила классификация по сфере действия принципов. Эта классификация может быть применена и к принципам права социального обеспечения. Она воспринята наукой права социального обеспечения и встречается в трудах многих авторов.

По сфере действия правовые принципы принято классифицировать на четыре группы:

- 1) общеправовые принципы — относящиеся ко всей системе права;
- 2) межотраслевые принципы — проявляющиеся в нескольких отраслях права;
- 3) отраслевые принципы — действующие в одной отрасли права;
- 4) внутриотраслевые принципы — отражающие наиболее существенные черты правового регулирования отдельных институтов конкретной отрасли.

Общеправовые принципы — это универсальные принципы, являющиеся базовыми для всей национальной системы права и ее отдельных отраслей. По своему характеру они отражают государственную позицию в социально-экономической, политической, правовой и других областях общественной жизни. Они закреплены в главенствующих нормативных актах системы источников права.

Подавляющее большинство общеправовых принципов закреплено в Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

К ним относятся следующие принципы:

- человек, его права и свободы являются высшей ценностью;

- признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства;
- признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права;
- права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими;
- основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;
- равенство всех перед законом и судом;
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;
- равенство прав и свобод мужчины и женщины и равные возможности для их реализации;
- право каждого на жизнь;
- гарантированность каждому судебной защиты прав и свобод;
- право каждого на объединение для защиты своих прав и свобод и другие.

К общеправовым принципам также следует отнести такие универсальные общецивилизационные принципы, как законность, гуманизм, демократизм, социальная справедливость.

Межотраслевые принципы распространяются на две и более отрасли права, как правило, регулирующие смежные правоотношения. Они способствуют уяснению сходства и различия отраслей права и отдельных правовых норм и помогают избежать ошибок в правоприменении материальных норм. Применительно к праву социального обеспечения «родственными» отраслями можно назвать трудовое и семейное право, объединенные реализацией гражданами социально-экономических прав. Общими для данных отраслей права являются:

- право на охрану здоровья;
- государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
- право пожилых граждан, инвалидов на социальную защиту;
- право на защиту от бедности;
- право на защиту от безработицы.

Отраслевые принципы реализуются в отдельной отрасли права и конкретизируют ее специфику, определяют индивидуальность способов регулирования присущей этой отрасли групп правоотношений.

Выше уже говорилось, что право социального обеспечения не имеет кодифицированного акта, где были бы зафиксированы его отраслевые принципы. Они выведены из содержания и смысла законодательства исследовательским путем. К числу таких принципов многие авторы относят следующие принципы.

1. Всеобщность социального обеспечения. Данный принцип прежде всего обеспечивается Конституцией РФ, которая устанавливает равную и одинаковую для каждого возможность при наступлении конкретных социально значимых обстоятельств получить определенные виды социального обеспечения независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Например, принцип всеобщности реализуется в законодательстве о пенсионном обеспечении, а также в законодательстве о предоставлении всем гражданам Российской Федерации медицинской помощи и лечения.

2. Осуществление социального обеспечения за счет как страховых платежей, так и средств бюджета. В Российской Федерации действует система обязательного социального страхования, предусматривающая обязательную уплату страховых взносов и обязанность предоставления обеспечения застрахованным лицам. Для этого созданы Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ. Некоторые виды социального обеспечения предоставляются гражданам за счет средств бюджета вне зависимости от трудовой деятельности: пособие по безработице, социальные пенсии, пособия гражданам, имеющим детей, материнский (семейный) капитал и др.

3. Дифференциации видов, условий и уровня социального обеспечения в зависимости от трудового стажа и иных социально значимых обстоятельств. На оказание предоставления социального обеспечения оказывают влияние критерии дифференциации объективного характера: характер и условия труда, природно-климатические условия, которые учитываются при назначении пенсий, и субъективного характера, а именно психофизиологические факторы: половая принадлежность, возраст, состояние здоровья; семейные обстоятельства — многодетность, неполная семья, одинокие матери, наличие иждивенцев и т.п., которые учитываются при назначении пособий;

4. Обязанность государства гарантировать уровень социального обеспечения не ниже прожиточного минимума. Этот принцип обязывает государство поддерживать уровень пенсий, разнообразных пособий на уровне установленного прожиточного минимума, величина которого не является статичной, с целью обеспечения достойного уровня жизни.

5. Гарантированность социальной помощи, когда человек нуждается в ней в силу обстоятельств, признаваемых социально значимыми. К числу признаваемых социально значимых обстоятельств относят следующие юридические факты: полная или частичная утрата трудоспособности, достижение определенного возраста, длительность работы в особых условиях труда в определенных профессиональных направлениях, беременность и роды, наличие и количество несовершеннолетних детей в семье, сиротство, потеря кормильца, смерть близких родственников и иные ситуации, предусмотренные законодателем.

6. Многообразие видов социального обеспечения. Многочисленные виды социальной поддержки осуществляются различными способами. Например, *в денежной форме* выплачиваются пенсии, пособия, компенсации, субсидии. В формате *социальных услуг* производится социальное обслуживание на дому, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, медицинская помощь и лечение, содержание детей в детских специализированных учреждениях, предоставление безработным возможности профессионального переобучения и трудоустройства и др.

Внутриотраслевые принципы или принципы институтов права — принципы, касающиеся отдельных институтов отрасли права, их действие ограничено предметом регулирования. Примером внутриотраслевых принципов могут быть принципы, сформулированные в ст. 4 Федерального закона от 23.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», на основе которых осуществляется социальное обслуживание:

1) равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;

2) адресность предоставления социальных услуг;

3) приближенность поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточность финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг;

4) сохранение пребывания гражданина в привычной благоприятной среде;

5) добровольность;

6) конфиденциальность.

Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (в ред. от 26.05.2021) в ст. 4

закрепляет основные принципы осуществления обязательного социального страхования:

1) устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;

2) всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

3) государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

4) государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

5) паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;

6) обязательность уплаты страхователями страховых взносов;

7) ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;

8) обеспечение надзора и общественного контроля;

9) автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

«Продукты» социального обеспечения в настоящее время востребованы в обществе, а потому Правительство Российской Федерации уделяет серьезное внимание совершенствованию праву социального обеспечения, его видам и механизмам регулирования общественных правоотношений.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Самостоятельно сформулируйте понятие «принципы права социального обеспечения».

2. Охарактеризуйте основные функции и значение принципов.

3. Как закрепляются принципы в нормах?

4. Приведите классификацию правовых принципов.

5. Охарактеризуйте соотношение отраслевых и внутриотраслевых принципов.

Глава 4. ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В результате изучения данной темы студент должен:

знать:

- понятие источника права социального обеспечения;
- систему источников права социального обеспечения;
- иерархию источников права социального обеспечения по юридической силе;
 - основные международные акты, содержащие нормы социального обеспечения;
 - основные федеральные законы, регламентирующие отдельные институты социального обеспечения;
 - особенности регулирования отношений социального обеспечения на региональном и муниципальном уровнях;
 - особенности регулирования отношений социального обеспечения коллективными договорами и соглашениями в сфере социального партнерства;

уметь:

- классифицировать источники права социального обеспечения по различным основаниям;
- анализировать нормативные правовые акты и иные источники права в сфере социального обеспечения;
- разграничивать компетенцию федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере правового регулирования вопросов социального обеспечения;

владеть навыками:

- определения юридической силы нормативного правового акта, регулирующего социальное обеспечение;
- разработки проектов федеральных законов, подзаконных нормативных актов федерального уровня, региональных и муниципальных правовых актов в сфере социального обеспечения;
- разрешения коллизий между различными нормами права, регулирующими вопросы социального обеспечения.

4.1. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

При изучении источников права социального обеспечения любой внимательный исследователь сталкивается с тремя фундаментальными проблемами. Первая проблема носит общеправовой характер и заключается в том, что в теории государства и права до сих пор не сложилось единого общепризнанного понимания термина «источник права». Вторая — в определении предмета права социального обеспечения и сложности с его отграничением от смежных отраслей права. В зависимости от подхода к решению данной проблемы существенно варьируется перечень видов источников права социального обеспечения. И, наконец, третья проблема состоит в отсутствии на федеральном уровне единого кодифицированного акта, регулирующего отношения социального обеспечения, что затрудняет структурирование Особенной части права социального обеспечения. Необходимо признать, что среди ученых всегда возникают острые споры относительно структуры систем некодифицированных отраслей права, что в полной мере относится к праву социального обеспечения. В то же время в некоторых субъектах Российской Федерации уже приняты свои социальные кодексы. Рассмотрим указанные проблемы подробнее.

Русский дореволюционный ученый и юрист Г.Ф. Шершеневич полагал, что понятие «источник права» можно толковать как силу, которая творит право (государственная власть, идея справедливости, Божественная воля), так и материалы, положенные в основу того или иного законодательства (с этой точки зрения римское право следует рассматривать как источник права для законодательства стран, чьи правовые системы относятся к романо-германской правовой семье)¹.

В.А. Игольникова отождествляет источники и формы права, отмечая, что «под источниками права понимают внешние формы организации его содержания, которое существует в определенных нормативных документах. Такие нормативные документы могут содержать только нормы права в области социального обеспечения»². Однако с этой позицией мы согласиться не можем, так как многие источники права социального обеспечения выступают одновременно источниками иных отраслей права.

Ученые, придерживавшиеся взглядов, господствовавших в советской правовой доктрине, рассматривали источники (формы) права как

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 2. М., 1911. С. 368.

² Игольникова В.А. Источники права и правоотношения в сфере регулирования социальной деятельности государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 7—9.

способы выражения и закрепления возведенной в закон воли господствующего класса¹.

Н.Л. Гранат отмечает, что в широком смысле источниками права являются «причины и закономерности правообразования и генезиса права», а **в узком смысле** — способ закрепления и существования норм права².

Р.А. Ромашов выделяет три основных подхода к пониманию источников права, применяемые в теории права и отраслевых юридических дисциплинах:

1) предписания властного порядка, сформулированные и принятые в официальном порядке, закрепляющие общезначимые правила поведения и обеспечивающие системой государственных гарантий и санкций;

2) общественные отношения, требующие регулятивно-охранительного воздействия со стороны государства и в силу этого обуславливающие появление соответствующих правовых институтов;

3) идеи, взгляды, теории, в которых отражается сущность социально-правового регулирования и которые оказывают серьезное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность. К источникам в данном смысле относятся правосознание, правовая доктрина, правовая культура и т.п.³

Р.А. Ромашов предлагает рассматривать данные подходы к пониманию источников права как три различных вида источников. Первую группу он называет формально-юридическими источниками, вторую — материальными источниками, а третью — идеальными источниками. Данный подход заслуживает поддержки, однако нетрудно заметить, что в рамках категории материальных источников происходит смешение источников права и предмета правового регулирования, что вносит излишнюю терминологическую путаницу. В связи с этим мы будем рассматривать лишь две категории источников — формально-юридические и идеальные.

К.Н. Гусов рассматривал источники права социального обеспечения как нормативные правовые акты, регулирующие тот комплекс общественных отношений, который составляет предмет отрасли права социального обеспечения⁴. Однако мы не можем согласиться с данным подходом, так как нормативный правовой акт является важнейшим ис-

¹ Теория государства и права / Отв. ред. А.И. Денисов. М., 1972. С. 108—109.

² Гранат Н.Л. Источники права // Юрист. 1998. № 9. С. 6—12; Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

³ Ромашов Р.А. Теория государства и права. СПб., 2006. С. 123.

⁴ Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров / Отв. ред. Э.Г. Тучкова. М.: Проспект, 2016. С. 81.

точником права социального обеспечения, но не единственным. Так, к источникам права социального обеспечения относятся акты международных организаций и нормативные договоры, включая международные договоры, коллективные договоры и соглашения в сфере социального партнерства. Из круга источников нельзя исключать локальные нормативные акты. Если же мы исходим из широкого понимания источников, то основной разновидностью идеального источника права социального обеспечения являются принципы данной отрасли права.

Более предпочтительной для нас представляется позиция М.В. Молодцова и С.Ю. Головиной, которые полагают, что источники права — это «различные формы выражения (установления и закрепления) государственной воли, направленной на регулирование общественных отношений (законы, иные нормативные правовые акты, нормативные договоры и др.)»¹.

Сходной точки зрения придерживается С.А. Чирков, который определяет источники пенсионного права (института права социального обеспечения) как «юридически оформленные результаты правотворческой деятельности государства (внешнюю форму выражения государственной воли) в сфере регулирования отношений, входящих в предмет пенсионного права»².

Но и в этом случае источники права толкуются слишком узко, так как не все источники права создаются государством. Локальные нормативные акты, коллективные договоры и часть соглашений в сфере социального партнерства разрабатываются и принимаются без участия государства, но являются источниками двух отраслей права: трудового права и права социального обеспечения. Локальные нормативные акты издаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников, по согласованию с ним или единолично. Коллективные договоры заключаются между работодателем и работниками в лице их уполномоченных представителей, а соглашения между объединениями работодателей, с одной стороны, и профсоюзами (или их объединениями) — с другой стороны. Государство или муниципальное образование может выступать в качестве третьей стороны соглашений в сфере социального партнерства, но большинство таких соглашений являются двусторонними. М.В. Молодцов, С.Ю. Головина и С.А. Чирков в рассмотренных определениях не учли также, что право социального обеспечения регулируется не только на федеральном и региональном

¹ Молодцов М.В., Головина С.Ю. Трудовое право России. М., 2003. С. 35.

² Чирков С.А. Источники (формы) пенсионного права России // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

уровнях, но и на муниципальном, поэтому нормативные правовые акты органов местного самоуправления являются важным источником права социального обеспечения.

С учетом изложенного можно сформулировать следующее определение понятия «источники права социального обеспечения»: **«Источники права социального обеспечения — это формы выражения правотворческой деятельности международных организаций, государства, муниципальных образований, работников и работодателей в лице их уполномоченных представителей, закрепляющие правила поведения субъектов социального обеспечения, регулирующие материальные и процедурные отношения, возникающие в связи с предоставлением социального обеспечения, и процессуальные отношения, возникающие в связи с обжалованием отказов в их предоставлении и обеспеченные системой государственного принуждения, а также правовые идеи, отражающие сущность и основные направления такого регулирования».**

В юридической науке применяются различные подходы к классификации источников права в зависимости от типа правопонимания, которого придерживаются исследователи.

Как мы указывали выше, в наиболее общем виде источники права социального обеспечения делятся на идеальные и формально юридические. К идеальным источникам относятся правовые идеи, правосознание, правовая доктрина и правовая культура, но основной разновидностью идеальных источников являются принципы права социального обеспечения. Под принципами права социального обеспечения принято понимать основополагающие идеи, выражающие сущность, основные направления развития и свойства права социального обеспечения как отрасли права. Наличие специфических принципов наряду с предметом и методом является одним из трех базовых критериев разграничения отрасли права социального обеспечения и иных отраслей права. Исследователи, придерживающиеся позитивистского типа правопонимания, полагают, что без формального закрепления в нормативных правовых актах или нормативных договорах принцип права может существовать лишь как часть правосознания или юридической науки¹.

Сторонники социологической и естественно-правовой концепций правопонимания, напротив, полагают, что принципы права как идеи могут существовать вне зависимости от их закрепления в нормах права или предшествовать их фиксации в нормативных правовых актах или договорах. Разница состоит лишь в том, что естественно-правовой тип правопонимания предполагает разграничение принципов естественного

¹ Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. М.: Проспект, 2010. С. 59.

права как некой идеальной конструкции и принципов позитивного права как созданного или санкционированного государством. Социологическая школа юриспруденции различает «живое» право как систему реальных правоотношений, сложившуюся между субъектами права, и писаное право, формируемое уполномоченными государственными органами. При этом писаное право может основываться на иных принципах, чем реальные правоотношения.

Для права социального обеспечения этот спор о сущности принципов права имеет особое значение, так как в связи с отсутствием в системе источников права социального обеспечения единого кодифицированного акта на федеральном уровне нет и общепризнанного перечня отраслевых принципов. Принципы права социального обеспечения формулируются в рамках правовой доктрины и выводятся методом расширительного толкования из принципов отдельных институтов данной отрасли или, напротив, посредством преломления общеправовых и межотраслевых принципов, характерных не только для права социального обеспечения, но имеющих определенную специфику в рамках права социального обеспечения.

Основными принципами права социального обеспечения являются всеобщность социального обеспечения; гарантированность социального обеспечения; многообразие видов социального обеспечения; обязанность государства гарантировать социальное обеспечение на уровне не ниже прожиточного минимума; ориентация социального обеспечения на достойный уровень жизни; дифференциация видов, условий и уровня обеспечения в зависимости от социально значимых обстоятельств, участие объединений работодателей, профсоюзов и иных общественных объединений в разработке, принятии и осуществлении решений в сфере социального обеспечения.

Принципы права социального обеспечения выступают фундаментом отрасли права социального обеспечения, а также восполняют пробелы правового регулирования, так как при отсутствии конкретной нормы для разрешения соответствующей проблемы правоприменители должны руководствоваться принципами права социального обеспечения. Конечно же, в праве социального обеспечения возможности непосредственно применения принципов как источников права существенно меньше, чем в гражданском праве, в котором в соответствии со ст. 6 Гражданского кодекса РФ аналогия права (общие начала и смысл гражданского законодательства) официально признана источником права, и в трудовом праве, где большинство отраслевых принципов сформулированы в ст. 2, 3 и 4 Трудового кодекса РФ, однако полностью отрицать значение принципов права социального обеспечения как источников данной отрасли было бы неверно.

Перейдем к рассмотрению формально юридических источников права социального обеспечения. В зависимости от основания выделяют несколько классификаций источников права:

- 1) по способу выражения правовых норм;
- 2) по источникам финансирования социального обеспечения;
- 3) по юридической силе;
- 4) по сфере действия;
- 5) по правовым институтам;
- 6) по субъектам, создавшим источник права;
- 7) по сфере действия.

По способу выражения правовых норм в теории права выделяют несколько основных видов источников права:

- 1) правовые обычаи;
- 2) правовая доктрина;
- 3) священные религиозные книги и их толкования;
- 4) судебные и административные прецеденты;
- 5) нормативные договоры;
- 6) нормативные правовые акты;
- 7) локальные нормативные акты.

Священные религиозные книги и их толкования признаются источниками в странах исламской правовой семьи (Саудовская Аравия, Иран, Катар и др.), Израиле и Индии. В настоящее время во многих странах с преимущественно мусульманским населением Коран и Сунна (сборник преданий о пророке Мухаммеде) не рассматриваются в качестве источников права в связи со светским характером этих государств (к примеру, Турция, Азербайджан, государства Средней Азии).

Традиционно как в христианских, так и в исламских странах концепции социального обеспечения формировались под сильным влиянием религиозных доктрин. М.В. Лушникова и А.М. Лушников справедливо отмечают, что «первоначально благотворительность и общественное призрение почти всецело покоились на религиозной основе. Со временем светская составляющая приобретала все большее значение, но роль религии и морали осталась существенной. Можно предположить, что социальное назначение права социального обеспечения и сейчас в наибольшей, по сравнению с другими отраслями права, степени определяется религиозными мотивами: идеалами праведной жизни и прощения грехов, личного спасения и воздаяния и др.»¹. Более того, в течение нескольких веков средства религиозных организаций

¹ Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. М.: Юстицинформ, 2009. 656 с. // СПС КонсультантПлюс.

оставались основным источником финансирования социального обеспечения населения. Только в конце XIX — начале XX в. основная функция финансирования социального обеспечения в России и европейских странах переходит от религиозных организаций к государству, но церкви и иные религиозные организации продолжили традиционную для них благотворительную деятельность. Современная Россия, согласно ст. 14 Конституции РФ 1993 г., является светским государством, в котором ни одна религия не имеет статуса государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. В связи с этим религиозные доктрины и священные тексты оказывают лишь косвенное влияние на развитие системы социального обеспечения и не могут рассматриваться в качестве источников права социального обеспечения.

Правовая доктрина как источник права представляет собой совокупность научных концепций, теорий, взглядов и правовых позиций юристов. Правовая доктрина оказала существенное влияние на формирование всех современных правовых семей — романо-германской, общего права, исламской, индийской и иных. В праве Древнего Рима трактаты некоторых наиболее выдающихся юристов имели обязательную силу для судей и государственных органов, реализующих правовые нормы. В Средневековье и Раннее Новое время в европейских университетах глоссаторы и постглоссаторы осуществили рецепцию древнеримского права, адаптировав его под нужды правовых систем своих стран. И лишь в XIX в. с развитием законодательства правовая доктрина утратила свое значение как источник права, однако после Второй мировой войны произошло возрождение естественно-правовой концепции правопонимания. Сторонники естественно-правовой концепции признают правовую доктрину одним из важнейших источников права, которое связывает естественное право и позитивное право, их взгляды оказали существенное влияние на развитие многих отраслей права, включая право социального обеспечения. Однако применительно к современной российской правовой системе говорить о правовой доктрине как об источнике права было бы неверно, так как она не определяет наличие у человека права на тот или иной вид социального обеспечения и процедуру его реализации.

Правовой обычай — самый древний источник права, который определяют как «санкционированное государством правило поведения, которое сложилось исторически в силу постоянной повторяемости и признано государством в качестве обязательной нормы поведения»¹.

¹ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2009.

В развитых национальных правовых системах роль правового обычая как регулятора общественных отношений относительно невелика, однако в международном праве обычай остается одним из важнейших источников. Правовой обычай активно применяется в морском и гражданском праве. Статья 5 Гражданского кодекса РФ признает обычай легальным источником гражданского права и определяет его как сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности, не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. При этом обычай не может противоречить императивным нормам законодательства и положениям договора, обязательным для сторон.

В то же время в большинстве публичных и смешанных отраслей права, к которым, в частности, относится право социального обеспечения, обычай давно перестал играть роль источника права.

Правовой прецедент — это решение по конкретному делу, содержащее нормы права и обязательное для применения при рассмотрении последующих споров. Традиционно судебный прецедент являлся важным источником правовых систем, входящих в семью общего права (Англии и Уэльса (правовые системы Шотландии и Северной Ирландии, входящие в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, сочетают элементы общего права и романо-германского), США, Австралии и др.), а в правовых системах романо-германской семьи решения высших судов не признавались прецедентами. Однако в последние годы усилилось взаимное влияние двух правовых семей: в странах общего права растет значение нормативных правовых актов как источников права и неуклонно снижается роль судебных прецедентов, а во многих странах романо-германской правовой семьи судебный прецедент получает признание в качестве вспомогательного источника права, восполняющего пробелы правового регулирования.

В Российской Федерации судебная практика официально не признается в качестве источника права, суды должны лишь толковать и применять нормы права для разрешения конкретных споров, а не создавать новые нормы. Подобный подход соответствует действительности применительно к большинству судов, однако деятельность высших судов не ограничивается лишь применением норм для разрешения конкретных споров. Так, В.В. Лазарев и С.В. Липень отмечают, что «нижестоящие судебные инстанции следят за деятельностью вышестоящих судебных инстанций и стараются следовать ей при разрешении аналогичных дел, поскольку в противном случае их приговоры и решения могут быть

отменены вышестоящими в кассационном или надзорном порядке»¹. В.И. Миронов, признавая за постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации статус источников права, обращает внимание на то, что «...Пленум Верховного Суда РФ не только толкует законодательство, но и восполняет пробелы в правовом регулировании, то есть создает новые правила поведения»².

В качестве примера восполнения пробела правового регулирования решением Верховного Суда РФ можно привести Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.12.2000 № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом РФ „О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС“», которое поддержало идею индексации выплат по возмещению вреда здоровью в судебном порядке данным категориям граждан с учетом изменения величины прожиточного минимума в регионе их проживания, а также прямо разрешило ликвидаторам последствий аварии на Чернобыльской АЭС подтверждать их статус свидетельскими показаниями³.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов и подзаконных актов по жалобам граждан и по запросам судов. По результатам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ может признать норму не соответствующей Конституции РФ, а следовательно, не подлежащей применению либо дать собственное разъяснение этой нормы, которое может отличаться от смысла, который изначально придавал ей орган, принявший соответствующий нормативный правовой акт, тем самым Конституционный Суд РФ де-факто создает новую норму. Нормативные правовые акты в целом или их отдельные положения, которые Конституционный Суд РФ признает неконституционными, утрачивают силу.

С учетом изложенного выше неудивительно, что многие известные ученые поддерживают идею признания решений Конституционного Суда РФ источниками права. Так, О.С. Хохрякова полагает, что решения Конституционного Суда РФ следует признавать в качестве самостоятельных источников трудового права и права социального обеспечения, так

¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 1998. С. 185; Чирков С.А. Источники (формы) пенсионного права России // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

² Миронов В.И. Трудовое право России. М.: Управление персоналом, 2005. С. 41, 74.

³ Российская газета. 2000. 28 декабря; «Бюллетень Верховного Суда РФ», 2005. № 6.

как норма или акт, признанные не соответствующими Конституции РФ, утрачивают силу и фактически устраняются из правовой системы¹.

Противоположной позиции придерживается В.А. Свечкаренко, по мнению которого «отсутствие у судебной власти права принимать нормативные правовые акты как один из элементов системы сдержек и противовесов, обеспечивающей реализацию принципа разделения властей. Если суды будут обязаны следовать предписаниям Верховного Суда, фактически роль законов будет сведена к минимуму»².

Таким образом, постановления Пленума Верховного Суда РФ и постановления Конституционного Суда РФ, не являясь источниками права социального обеспечения де-юре, могут быть признаны ими де-факто.

Нормативный правовой акт — основной вид источников права социального обеспечения, хотя мы не можем согласиться с учеными, рассматривающими его в качестве единственного источника права социального обеспечения.

Верховный Суд РФ сформулировал следующее определение нормативного правового акта в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»: **«Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»**³.

Несмотря на то что п. 12 был исключен из Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁴, предложенное определение следует

¹ Хохрякова О.С. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и их значение для применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении // Вопросы трудового права. 2006. № 9. С. 19.

² Свечкаренко В.А. Юридическое и фактическое значение постановлений Пленума Верховного Суда РФ в трудовом праве с учетом принципа разделения властей // Научные труды РАЮН. Вып. 6. Т. 3. С. 139.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

⁴ Российская газета. 2007. 8 дек.

признать удачным и отражающим основные признаки нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты, регулирующие отношения социального обеспечения, можно разделить на следующие группы:

- 1) Конституция Российской Федерации, а также конституции и уставы субъектов РФ;
- 2) федеральные и региональные законы;
- 3) подзаконные нормативные акты;
- 4) муниципальные правовые акты.

Конституция Российской Федерации 1993 г. имеет высшую юридическую силу в системе источников права, ни один иной источник, действующий на территории России, не может ей противоречить. Конституция РФ как по способу принятия, так и по форме отличается от законов и иных нормативных правовых актов. Она была принята на всенародном референдуме 1993 г. и является источником всех отраслей права, включая право социального обеспечения.

В связи с тем, что в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 «социальная защита, включая социальное обеспечение» находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, уставы и конституции регионов, а также региональное законодательство следует рассматривать как источники права социального обеспечения.

Так, согласно п. 11 ч. 1 ст. 13 Устава города Москвы от 28.06.1995, к полномочиям города Москвы по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относится решение городских вопросов здравоохранения и социальной защиты.

В системе источников права социального обеспечения действует множество различных федеральных и региональных законов. По юридической силе федеральные законы подразделяют на конституционные и текущие. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо указанным в Конституции РФ и регулирующим структуру и систему органов государственной власти, а также относящимся к реализации основных конституционных прав и свобод граждан.

К важнейшим текущим федеральным законам в сфере социального обеспечения относятся: Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и многие другие. В качестве примера регионального закона, регулирую-

ющего отношения социального обеспечения, можно привести Закон г. Москвы от 03.11.2004 № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка»¹.

Подзаконные нормативные правовые акты издаются в соответствии с законами и содержат правовые нормы, которые конкретизируют законы и обеспечивают их действие. К подзаконным актам относятся указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные акты министерств и ведомств.

Большинство договоров не содержат норм права, а их положения обязательны только для конкретных физических лиц, заключивших их. Однако в международном публичном праве, международном частном праве и некоторых отраслях российского права, включая право социального обеспечения, договоры, содержащие нормы права, выступают одной из основных разновидностей источников права. А.В. Мелехин определяет нормативный договор как «соглашение двух или более сторон, устанавливающее, изменяющее или отменяющее правовые нормы в пределах их компетенции»².

Нормативные договоры действуют в отношении формально неопределенного круга лиц, регулируют широкий спектр общественных отношений, они носят комплексный характер и могут выступать в качестве самостоятельных источников права, имеют значение как для заключивших их сторон, так и для других лиц.

Основные виды нормативных договоров — международные договоры и внутригосударственные договоры. Легальное определение термина «международный договор» содержится в п. «а» ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому под **международным договором следует понимать «международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее — иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования»**. Наряду с договорами, заключенными Российской Федерацией, сохраняют свою силу многие договоры, заключенные Советским Союзом, так как Россия является правопреемником СССР на своей территории и в отношении членства в международных ор-

¹ Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 12, ст. 296.

² Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2009.

ганизациях, их органах, участия в международных договорах (ст. 67.1 Конституции РФ).

Международные договоры, действующие на территории Российской Федерации, обязательны для применения судами при разрешении гражданских дел, включая споры в сфере социального обеспечения.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом международные договоры имеют более высокую юридическую силу, чем законы Российской Федерации. Однако с момента принятия Конституции РФ среди представителей юридической науки шли ожесточенные споры о том, означает ли данная норма, что международные договоры имеют более высокую юридическую силу, чем сама Конституция России. Данный спор был окончательно разрешен после вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Так, ст. 79 Конституции РФ была дополнена нормой, в соответствии с которой решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. В силу п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ решение вопроса о возможности неисполнения решения межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров в их истолковании, которое противоречит Конституции Российской Федерации и основам публичного правопорядка Российской Федерации, относится к компетенции Конституционного Суда РФ. Кроме того, ст. 34 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает, что Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать дела о соответствии Конституции РФ международных договоров или их отдельных положений, которые еще не вступили в силу, и, если будет признано, что соответствующий международный договор ей не соответствует, он не подлежит введению в действие и применению.

Источниками социального обеспечения являются двусторонние и многосторонние международные договоры, заключенные Россией с другими государствами, а также международные акты, принятые в рамках универсальных и региональных международных организаций. Среди универсальных организаций ключевую роль для регулирования социально-обеспечительных отношений на международном уровне играют акты Организации Объединенных наций (ООН) и Междуна-

родной организации труда (МОТ), а среди региональных — Содружества Независимых Государств (СНГ) и Совета Европы.

К важнейшим актам ООН, регулирующим отношения социального обеспечения, относятся Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Декларация социального прогресса и развития 1969 г., Конвенция о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13.12.2006.

Всеобщая Декларация прав человека 1948 г. является комплексным источником права, регулирующим отношения, входящие в предмет различных отраслей права. Так, нормы права социального обеспечения содержатся в ст. 22, 23 и 25.

В статье 22 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. провозглашается право каждого человека на социальное обеспечение, в ст. 23 — на защиту от безработицы. Согласно ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека, каждый человек имеет право на жизненный уровень, необходимый для поддержания благосостояния его самого и его семьи, включая социального обслуживания и медицинский уход, а также право на обеспечение на случай утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам, в том числе по безработице, болезни, инвалидности и в случае смерти супруга. Кроме того, ч. 2 ст. 25 Всеобщей Декларации прав уравнивает в правах детей, рожденных в браке, и внебрачных, и защищает материнство и младенчество.

Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. как источник права социального обеспечения признает право каждого на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9), право на оплачиваемый отпуск и пособия для женщин в период до и после родов (ч. 2 ст. 10), право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12) и др.

Статья XI Декларации социального прогресса и развития, принятая 11.12.1969 Резолюцией 2542 (XXIV) на 1829-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, указывает на необходимость охраны прав матери и ребенка и предоставление женщинам отпусков и пособий в связи с беременностью и материнством с сохранением за ними места работы и зарплаты, а также защиты прав и обеспечение благосостояния наименее социально защищенных категорий населения: детей, престарелых граждан и инвалидов. А статья XIX данной Декларации указывает, что государства должны предоставлять всеобщее бесплатное обслуживание в сфере здравоохранения¹.

¹ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Конвенция ООН о правах инвалидов от 13.12.2006, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи, содержит широкий спектр их прав в сфере социального обеспечения (право на здоровье, реабилитацию, социальную защиту и др.) и обязывает государства гарантировать их реализацию.

Большинство конвенций и рекомендаций Международной организации труда регулируют трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения, однако с первых лет существования данной организации одним из основных направлений ее деятельности являлось создание в государствах — членах МОТ эффективной системы социального обеспечения. Так, еще в 1919 г. МОТ приняла Конвенцию № 2 о безработице¹ и Конвенцию № 3 об охране материнства². Важнейшими актами МОТ в сфере социального обеспечения являются Конвенция от 1952 г. № 102 о минимальных нормах социального обеспечения, Конвенция № 117 об основных целях и нормах социальной политики, Конвенция от 1962 г. № 118 о равноправии в области социального обеспечения, Конвенция от 1983 г. № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, Рекомендация от 1983 г. № 167 о сохранении прав в области социального обеспечения и Рекомендация от 1983 г. № 168 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов.

Российская Федерация является членом Совета Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ), каждая из этих международных организаций разработала собственные акты в сфере социального обеспечения.

В 1961 году Совет Европы принял Европейскую социальную хартию, пересмотренную в 1996 г. Россия ратифицировала Европейскую социальную хартию (пересмотренную) Федеральным законом от 03.06.2009 № 101-ФЗ, однако ратифицировала лишь некоторые статьи, содержащиеся в ней, в том числе гарантирующие реализацию прав на социальное обеспечение, социальное обслуживание, охрану здоровья и право нетрудоспособных лиц на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества. При этом Россия обязана каждый год предоставлять Совету Европы доклады о выполнении обязательств, указанных в этих статьях.

В целях гармонизации законодательства о социальном обеспечении стран — членов СНГ и реализации прав на социальное обеспечение граждан, проживающих на территории одного государства-члена,

¹ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919—1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 9—11

² См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919—1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1996. С. 15—18.

но осуществлявших трудовую и иную общественно полезную деятельность на территории другого государства-члена, Россия заключила ряд важнейших международных договоров с другими государствами, входящими в СНГ.

Так, статья 6 Соглашения стран СНГ от 13.03.1992 «О гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения» предусматривает, что для установления права на пенсию гражданам государств — участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу данного Соглашения¹.

Соглашение стран СНГ от 24.12.1993 «О порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств — участников Содружества Независимых Государств» предусматривает, что пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел государств — членов Соглашения, а также пенсионное обеспечение их семей осуществляются на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены законодательством государств, на территории которых они постоянно проживают².

Право на медицинскую помощь граждан одного государств — члена СНГ, временно пребывающих на территории другого государства-члена, регламентируется Соглашением Правительств государств — участников стран СНГ от 27.03.1997 «Об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников Содружества Независимых Государств», в соответствии с которым скорая и неотложная медицинская помощь при внезапных острых состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни больного или здоровью окружающих, несчастных случаях, отравлениях, травмах, родах и неотложных состояниях в период беременности оказывается гражданам беспрепятственно, бесплатно и в полном объеме на территории государства временного пребывания. В то же время плановая медицинская помощь оказывается на платной основе по договорным ценам³.

С государствами, не входящими в СНГ, вопросы взаимного признания прав их граждан на конкретные виды социального обеспечения регулируются двусторонними договорами. Примерами таких соглашений являются Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения,

¹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 3.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 41, ст. 4866.

³ Российская газета. 1997. 12 мая.

подписанный в г. Таллине 14.07.2011¹, и Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения, заключенный в г. Риге 18.12.2007².

Наука права социального обеспечения, равно как и законодательство о социальном обеспечении не дают однозначного ответа на вопрос о том, являются ли внутригосударственные нормативные договоры источником права социального обеспечения.

В период между распадом Советского Союза и принятием Конституции РФ в условиях правового и политического вакуума, когда многие советские нормативные правовые акты утратили силу или потеряли практическое значение, а новые еще не были приняты, возникла необходимость разграничить полномочия Российской Федерации и ее субъектов. 31.03.1992 Российская Федерация заключила три федеративных договора с регионами, учитывающими специфику различных видов субъектов РФ:

1) Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»;

2) Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации»;

3) Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации».

Каждый из этих федеративных договоров предусматривает, что вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, относятся к совместному ведению федеральных и региональных органов государственной власти. Несмотря на то что данные федеративные договоры не утратили юридическую силу, проблема разграничения ведения, в том числе по вопросам социального обеспечения, между Российской Федерацией и ее субъектами, была решена Конституцией РФ 1993 г. и федеральным законодательством.

Второй вид внутригосударственных нормативных договоров, действующих в Российской Федерации, — коллективные договоры и соглашения в сфере социального партнерства. Акты социального партнерства официально признаны источниками трудового права, однако вопрос о том,

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 14, ст. 1554.

² Бюллетень международных договоров. 2011. № 7. С. 49—59.

могут ли они рассматриваться в качестве источников права социального обеспечения, зависит от того, придерживаемся ли мы широкого или узкого подхода к пониманию предмета данной отрасли права. Сторонники узкого подхода полагают, что право социального обеспечения — публичная отрасль права, регулирующая отношения, возникающие в рамках системы государственного и муниципального социального обеспечения за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджета муниципального образования либо обязательного социального страхования. При этом одним из субъектов социально-обеспечительных отношений выступает государственный или муниципальный орган, государственное учреждение или внебюджетный фонд (Пенсионный Фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования), а вторым — получатель социального обеспечения (гражданин или семья). При этом правоотношения по социальному обеспечению за счет средств работодателя и иных частных фондов не включаются в предмет права социального обеспечения. Такого подхода, в частности, придерживается Е.Е. Мачульская, которая отмечает, что «...если среди субъектов отношений нет государственного органа или организации, действующей по его поручению, а финансирование производится за счет негосударственных средств, то нет оснований для включения данных отношений в государственную систему социального обеспечения». При этом Е.Е. Мачульская указывает на то, что отношения, возникающие на основе коллективных договоров имеют частноправовую, а не публично-правовую природу, следовательно, не являются источниками права социального обеспечения как отрасли публичного права¹.

Сторонники широкого подхода, напротив, полагают, что в условиях рыночной экономики появляются новые организационно-правовые формы социального обеспечения — локальные и корпоративные, регулируемые коллективными договорами и соглашениями в сфере социального партнерства. В связи с этим современное российское право социального обеспечения, в отличие от советского, является не публичной, а смешанной (частно-публичной) отраслью права. Данной точки зрения придерживается, в частности, Э.Г. Тучкова².

Если исходить из широкого понимания предмета права социального обеспечения, то его источниками следует признать не только акты социального партнерства, но и локальные нормативные акты, принимаемые работодателем, если они регулируют социальное обеспечение работников

¹ Право социального обеспечения: учебник для академического бакалавриата / Е.Е. Мачульская. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 98—99.

² Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров/ отв. ред. Э.Г. Тучкова. М.: Проспект, 2016. С. 32.

организации, членов их семей, а также бывших работников, вышедших на пенсию, за счет средств работодателя. В дальнейшем мы будем исходить из широкого понимания предмета права социального обеспечения.

Рассмотрим иные классификации источников права социального обеспечения.

По сфере действия источники права социального обеспечения делятся на:

1) федеральные (федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных министерств и ведомств, Генеральное соглашение, федеральные отраслевые и межотраслевые соглашения в сфере социального партнерства);

2) региональные (законы субъектов РФ и подзаконные нормативные акты региональных органов исполнительной власти, региональные соглашения в сфере социального партнерства);

3) муниципальные (нормативные правовые акты органов местного самоуправления);

4) локальные (коллективные договоры и локальные нормативные акты).

В зависимости от субъектов, создавших их, источники права разделяют на принимаемые международными организациями, органами законодательной власти, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и социальными партнерами (работниками и работодателями в лице их представителей) либо издаваемые работодателями (локальные нормативные акты).

По источникам финансирования социального обеспечения источники можно разделить на следующие группы:

1) регулирующие социальное обеспечение за счет бюджетных средств (компенсационные выплаты и большинство пособий);

2) регулирующие социальное обеспечение за счет обязательного социального страхования (пособия по временной нетрудоспособности, страховые пенсии и др.);

3) регулирующие негосударственные формы социального обеспечения, в том числе корпоративные (негосударственные пенсии, дополнительное медицинское страхование и т.д.);

4) регулирующие смешанные формы социального страхования, сочетающие различные способы финансирования (доплаты к пенсии, санаторно-курортное лечение и т.д.).

Источники права социального обеспечения можно разделить по правовым институтам: источники пенсионного права; источники, регулирующие предоставление пособий; источники, регулирующие предоставление компенсационных выплат, льгот и т.д.

4.2. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Основы права социального обеспечения как самостоятельной отрасли заложены в Конституции Российской Федерации 1993 г.

В части 1 ст. 7 Конституции 1993 г. РФ Российская Федерация провозглашается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Для достижения указанной цели Россия обязана выполнить задачи, изложенные в ч. 2 той же статьи, к ним относятся:

- 1) охрана труда и здоровья;
- 2) установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- 3) обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- 4) развитие системы социальных служб;
- 5) установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Нормы ст. 37 Конституции РФ в большей степени регламентируют трудовые и иные, непосредственно связанные с ними отношения, однако положение ч. 3 ст. 37 о праве каждого на защиту от безработицы в равной степени относится к трудовому праву и праву социального обеспечения, так как его реализация регулируется нормами обеих отраслей права.

Меры по обеспечению государственной защиты материнства, детства и семьи, декларируемые в ч. 1 ст. 38 Конституции, реализуются посредством разных отраслей права, в первую очередь семейного, трудового и права социального обеспечения. При этом не вполне ясно, почему данная норма в целом дублирует положения ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, но в отличие от нее не упоминает защиту отцовства. Данная коллизия создает почву для потенциального ущемления прав отцов, что проявляется как в нормах законодательства о социальном обеспечении, так и в правоприменительной практике. Ярким примером такой законной дискриминации является норма ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», позволяющая матери ребенка направлять средства материнского (семейного) капитала на формирование своей будущей накопительной пенсии, при этом отец ребенка, даже воспитывающий его в одиночку, такого права лишен.

Статья 39 Конституции РФ составляет ядро конституционно-правового регулирования социально-обеспечительных отношений, она гаран-

тирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, а также государственные пенсии и социальные пособия, которые должны устанавливаться законом. При этом ч. 3 рассматриваемой статьи указывает на необходимость поощрения добровольного социального страхования, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Статья 40 Конституции РФ закрепляет право каждого на жилище, а для малоимущих — право на предоставление жилища из государственных, муниципальных и иных жилищных фондов бесплатно или за доступную плату. В данном случае речь идет о льготе для социально уязвимых категорий населения, что следует рассматривать как разновидность социального обеспечения.

Статья 41 гарантирует право граждан, обратившихся в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения, на бесплатную медицинскую помощь за счет средств бюджетов, страховых взносов и других поступлений. Оказание бесплатной медицинской помощи также является самостоятельным видом социального обеспечения.

После вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» блок социальных норм в Конституции РФ был дополнен новыми положениями, стимулирующими развитие России как социального государства и совершенствование отечественной системы социального обеспечения. Статью 75 дополнили ч. 5, 6 и 7. В части 6 отражены основные принципы отечественной системы пенсионного обеспечения: всеобщность, справедливость и солидарность поколений, а также обязательность ежегодной индексации пенсий. Принцип всеобщности пенсионного обеспечения является частным проявлением отраслевого принципа всеобщности социального обеспечения. Часть 7 ст. 75 гарантирует обязательное социальное страхование, адресную социальную поддержку граждан и индексацию социальных пособий и иных социальных выплат.

В соответствии с новой статьей 75.1 Конституции в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Хотя отраслевая принадлеж-

ность соответствующей нормы не вполне ясна, представляется, что она в наибольшей степени относится к праву социального обеспечения и трудовому праву.

Федеральные нормативные правовые акты, регулирующие отношения социального обеспечения, делятся на федеральные законы и подзаконные нормативные акты.

Анализируя проблемы правового регулирования отношений социального обеспечения, Ю.В. Васильева еще в 2009 г. отмечала, что «объем нормативного материала в данной сфере постоянно увеличивается, при этом, несмотря на то что многие группы общественных отношений теперь регулируются федеральными законами, объем подзаконного и ведомственного нормотворчества от этого не уменьшается. Социально-обеспечительное законодательство бессистемно, противоречиво и сложно в применении. Очевидно, что оно нуждается в серьезном и концептуальном пересмотре, результатом которого должен стать единый сводный отраслевой кодифицированный акт. Иные способы упорядочения нормативных предписаний, такие как инкорпорация и консолидация, также могут быть использованы, но в качестве вспомогательного средства. Разработка и принятие в ближайшее время Кодекса социального обеспечения — задача гораздо более насущная, поскольку это основной способ преодоления множественности нормативных актов, пробелов и противоречивости правового регулирования»¹.

К сожалению, в России социально-обеспечительное законодательство на федеральном уровне до сих пор не кодифицировано. В нашей стране по-прежнему отсутствует целостная и непротиворечивая система законодательства о социальном обеспечении, сохраняются пробелы и коллизии в правовом регулировании данной сферы общественных отношений. Среди исследователей даже не выработано единого подхода относительно институтов социального обеспечения и его соотношения со смежными отраслями права — прежде всего финансовым, административным и трудовым.

Главными препятствиями к кодификации социально-обеспечительного законодательства являются большое количество нормативных правовых актов в данной сфере и динамичность их изменения. В то же время налоговое законодательство также подвержено постоянным изменениям, однако это не стало препятствием для его кодификации.

В.А. Игольникова, признавая, что принятие Кодекса социального обеспечения позволило бы существенно обновить и развить все без

¹ *Васильева Ю.В.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении: основы законодательства или кодекс? // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 4. С. 109—116.

исключения институты, регулирующие отношения в социальной сфере государства, отмечает следующие причины, препятствующие его разработке:

- 1) противоречия переходного периода;
- 2) сложная экономическая ситуация в стране;
- 3) отсутствие единой концепции социального государства в новых социально-экономических условиях;
- 4) постоянное реформирование органов управления в социальной сфере¹.

Некоторые ученые, признавая сложность кодификации законодательства о социальном обеспечении в целом, рекомендуют принимать кодексы, регламентирующие хотя бы отдельные институты права социального обеспечения. Чаще всего подобные идеи возникают в отношении пенсионного права. Так, Ю.З. Люблин и С.А. Чирков² предлагают в перспективе принять Пенсионный кодекс РФ, но перед этим в течение «длительного времени „обкатать“ в правоприменительной практике и тем самым выявить возможные правовые коллизии и пробелы правового регулирования, прежде чем осуществлять процесс их кодификации»³.

В 2008 году Э.Г. Тучкова, М.Л. Захаров, В.Б. Савостьянова представили проект Пенсионного кодекса РФ, состоящий из пяти частей, 11 разделов и 216 статей. В 2009 г. Л.А. Федун вместе с командой разработчиков создали еще более объемный проект, состоящий из Общей и Особенной частей, разделенных на 12 разделов, 32 подраздела и 566 статей. Данный проект содержал нормы, которые должны были регулировать как материальные, так и процедурные отношения в сфере пенсионного обеспечения.

Мы не можем в полной мере согласиться с идеей принятия Пенсионного кодекса РФ, так как ее реализация будет способствовать лишь дроблению права социального обеспечения на подотрасли или даже самостоятельные отрасли, но не решит проблемы систематизации законодательства о социальном обеспечении в целом.

Действующие федеральные законы, регулирующие отношения социального обеспечения, можно поделить на несколько групп в зависимости от института права. Основными институтами права социального

¹ *Игольникова В.А.* Источники права и правоотношения в сфере регулирования социальной деятельности государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 7—9.

² *Чирков С.А.* Источники (формы) пенсионного права России // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

³ *Люблин Ю.З.* Правовые основы пенсионной реформы. Пенсионная реформа: сб. статей. М., 2002. С. 24.

обеспечения являются институт пенсионного обеспечения, институт социальных пособий, институт компенсационных выплат, институт субсидий по системе социального обеспечения, институт социального обслуживания, институт медицинской помощи и лечения, институт трудового стажа, институт установления юридических фактов, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение прав на конкретные виды социального обеспечения, и институт обеспечения лиц, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Институт пенсионного обеспечения — наиболее объемный и сложный из институтов права социального обеспечения. Важнейшими федеральными законами, регламентирующими отношения пенсионного обеспечения, являются: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» и Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей», Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.12.2013 № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования». В то же время указанные законы содержат нормы, относящиеся также к институту трудового стажа.

Нормы института социальных пособий также содержатся во многих федеральных законах. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» регламентирует случаи и условия предоставления, а также размеры сразу трех видов пособий: пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком и пособия по временной нетрудоспособности.

Пособия, нацеленные на поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, составляют наиболее крупную группу пособий. Помимо двух вышеуказанных пособий к ним относятся единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью и единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, предоставляемые в соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» регламентирует основания и порядок назначения и осуществления ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка.

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» гарантирует государственную социальную защиту лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, в том числе выплату единовременного пособия, льготное исчисление выслуги лет.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» регламентирует условия, сроки и порядок выплат социального пособия на погребение.

Федеральный закон от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» предоставляет гражданам, у которых возникли поствакцинальные осложнения, право на получение государственных единовременных пособий, ежемесячных денежных компенсаций и пособий по временной нетрудоспособности.

Основу правового регулирования института медицинской помощи и лечения составляют: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ», Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Центральный закон, регулирующий институт обеспечения лиц, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, — Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Данный Закон гарантирует лицам, работающим по трудовому договору, а в некоторых случаях и по гражданско-правовым договорам, в отношении которых осуществлялось обязательное социальное страхование от несчастных

случаев на производстве и профессиональных заболеваний, следующие виды социального обеспечения при наступлении страхового случая:

1) пособие по временной нетрудоспособности, назначаемого в связи со страховым случаем;

2) единовременная страховая выплата застрахованному либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае его смерти;

3) ежемесячная страховая выплата застрахованному либо лицам, имеющим право на получение таких выплат в случае его смерти;

4) оплата дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного при наличии прямых последствий страхового случая.

Отношения социального обслуживания регулируются Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», а государственная социальная поддержка инвалидов, включая меры социального обеспечения, осуществляется в соответствии с Федеральным закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Компенсационные выплаты являются дополнительным видом социального обеспечения и носят вспомогательный характер (в этом заключается их главное отличие от пенсий и пособий). К примеру, п. 5 ст. 65 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает компенсацию родителям (законным представителям), ребенок которых посещает образовательную организацию, реализующую образовательную программу дошкольного образования. При этом конкретный размер такой компенсации устанавливается не на федеральном, а на региональном уровне при условии, что такой размер не должен быть менее двадцати процентов среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на первого ребенка, не менее пятидесяти процентов размера такой платы на второго ребенка, не менее семидесяти процентов размера такой платы на третьего ребенка и последующих детей. Средний размер родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Право на получение компенсации имеет один из родителей (законных представителей), внесших родительскую плату за присмотр и уход за детьми в соответствующей образовательной организации. При решении вопроса о предоставлении компенсации и ее размере может учитываться доход семьи и степень ее нуждаемости.

Другой вид компенсационных выплат предусмотрен Законом РФ от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», согласно которому право на такие компенсационные выплаты имеют физические лица, репрессированные по политическим мотивам и впоследствии реабилитированные.

Еще один вид социального обеспечения — субсидии, которые представляют собой имеющие целевой характер социальные выплаты, которые предоставляются государством некоторым категориям граждан безвозмездно и безвозвратно. К примеру, согласно ст. 159 Жилищного кодекса РФ, право на субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг имеют граждане, расходы которых на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

В связи с этим необходимо вернуться к проблеме, поставленной в начале первого параграфа данной главы, — о соотношении предмета права социального обеспечения со смежными отраслями права. Признавая, что большинство рассмотренных нами федеральных законов являются собственно источниками права социального обеспечения, необходимо учесть, что многие законы, которые традиционно рассматриваются как источники других отраслей права, вместе с тем содержат нормы права социального обеспечения. Приведенный нами пример наглядно демонстрирует, что Жилищный кодекс РФ является источником права социального обеспечения. Помимо субсидий он предусматривает и другие виды социального обеспечения.

Как вид социального обеспечения, следует рассматривать предоставление жилого помещения по договору социального найма в порядке, предусмотренном ст. 60 Жилищного кодекса РФ, согласно которой соответствующий договор заключается между собственником жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда в лице действующего от его имени уполномоченного государственного или муниципального органа (наймодателем) и нуждающимся гражданином (нанимателем), которому жилье передается во владение и в пользование для проживания в нем. Для этих целей в соответствии со ст. 98 Жилищного кодекса РФ создаются специализированные жилищные фонды.

Жилищный кодекс РФ не единственный кодифицированный нормативный правовой акт, содержащий нормы права социального обе-

спечения. С 01.01.2017 вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», который дополнил Налоговый кодекс РФ главой 34, регламентирующей отношения по уплате страховых взносов в рамках системы обязательного социального страхования. Статья 425 Налогового кодекса РФ устанавливает тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и обязательное медицинское страхование.

В то же время, согласно ст. 1 Трудового кодекса РФ, отношения по обязательному социальному страхованию регулируются трудовым законодательством, а обязанность осуществлять обязательное социальное страхование работников в соответствии со ст. 22 Трудового кодекса РФ является одной из основных обязанностей работодателя. Таким образом, отношения по обязательному социальному страхованию одновременно регулируются нормами трудового, налогового и социально-обеспечительного законодательства.

Если исходить из широкого понимания источников права социального обеспечения, то Гражданский кодекс РФ также необходимо отнести к источникам права социального обеспечения в связи с тем, что глава 48 регулирует отношения по добровольному и обязательному социальному страхованию как нормы общего характера.

Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» также носит комплексный межотраслевой характер и содержит нормы нескольких отраслей права: трудового, гражданского, административного и права социального обеспечения. К последнему относятся нормы, регламентирующие размер, порядок и условия предоставления и сроки выплаты пособия по безработице, а также материальной помощи лицам, лишившимся права на такое пособие.

Следующая группа федеральных источников права социального обеспечения — подзаконные нормативные правовые акты, к которым относятся указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и акты федеральных органов исполнительной власти — Министерства труда и социальной защиты РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства финансов РФ и других.

В соответствии со ст. 90 Конституции РФ указы Президента Российской Федерации являются обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации и занимают высшее место в иерархии подзаконных нормативных правовых актов, при этом они не должны

противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Указы Президента РФ конкретизируют нормы федерального законодательства, восполняют пробелы правового регулирования, регламентируют порядок предоставления различных видов социального обеспечения и устанавливают конкретные размеры денежных выплат в системе социального обеспечения. Указы Президента РФ конкретизируют периоды трудовой и иной общественно полезной деятельности, включаемой в стаж, дающий право на получение пенсий, пособий и иных видов социального обеспечения, а также круг лиц, имеющих на них право.

Многие компенсационные выплаты установлены не федеральными законами, а непосредственно указами Президента РФ. Данная практика началась еще в 90-е годы XX в., когда многие законы СССР и РСФСР утратили силу, а новые еще не были приняты. В этих условиях указы Президента РФ позволяли оперативно восполнять пробелы правового регулирования и вводить дополнительные меры социальной поддержки наиболее уязвимых групп граждан.

В частности, Указ Президента РФ от 05.11.1992 № 1335 «О дополнительных мерах по социальной защите беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, уволенных в связи с ликвидацией организаций» установил ежемесячные компенсационные выплаты уволенным в связи с ликвидацией организации и нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет.

Указ Президента РФ от 26.12.2006 № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» установил ежемесячные компенсационные выплаты в размере 1200 руб. неработающим трудоспособным лицам, которые осуществляют уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет.

Другой, не менее яркий пример подзаконного регулирования социально-обеспечительных отношений, — государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Данная государственная программа предусматривает такие меры социальной поддержки ее участникам и членам их семей, как подъемные в форме денежных выплат и предоставление жилищной субсидии — социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, удостоверяемого государственным жилищным сертификатом. При этом более подробно

порядок предоставления жилищной субсидии определяется уже не самим Указом Президента РФ, а постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2443 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Так, согласно п. 10 Правил предоставления жилищной субсидии участникам государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, утвержденных данным постановлением Правительства РФ, расчет размера жилищной субсидии (Р) осуществляется по формуле:

$$P = H \times Ч \times C,$$

где Н — норматив общей площади жилого помещения на одного переселенца, устанавливаемый из расчета 6 кв. м общей площади жилого помещения;

Ч — численность переселенцев, указанных в сертификате;

С — средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения, утвержденная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, выбранному переселенцем и отнесенному Государственной программой к территориям приоритетного заселения.

Данный пример наглядно демонстрирует взаимодействие двух видов подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, при котором Указ Президента РФ вводит соответствующие виды социального обеспечения, а постановление Правительства РФ устанавливает порядок его выдачи и определения размера.

Постановления Правительства РФ конкретизируют положения федеральных законов и указов Президента РФ, устанавливают списки профессий и должностей, которые дают право на назначение досрочных страховых пенсий, а также размеры пособий и компенсационных выплат. Кроме того, Правительство РФ утверждает величину общероссийского прожиточного минимума в целом на душу населения, а также для каждой из трех демографических групп по возрасту в отдельности (детей, пожилых граждан и граждан трудоспособного возраста), которая используется при определении минимального размера пенсий, пособий и иных выплат в системе социального обеспечения.

Некоторые постановления Правительства РФ регламентируют особенности пенсионного обеспечения отдельных категорий работников. Так, постановлением Правительства РФ от 17.05.1993 № 455 «Вопросы материального и пенсионного обеспечения космонавтов» утверждены Положение о материальном обеспечении космонавтов в Российской Федерации и Положение о пенсионном обеспечении космонавтов в Российской Федерации. В Положении о пенсионном обеспечении

космонавтов в Российской Федерации указаны периоды, засчитываемые в выслугу лет, дающие право на пенсию за выслугу лет, а также регламентируются льготные условия исчисления стажа.

Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296, а Временный порядок признания лица инвалидом утвержден постановлением Правительства РФ от 16.10.2020 № 1697.

Таким образом, нормативные правовые акты Правительства РФ регулируют широкий спектр вопросов, относящихся к праву социального обеспечения.

Следующий уровень в иерархии федеральных нормативных правовых актов, регулирующих социально-обеспечительные отношения, занимают акты федеральных органов исполнительной власти, среди которых центральное место занимают нормативные правовые акты Министерства труда и социальной защиты РФ и Министерства здравоохранения РФ, которые были образованы в результате разделения в 2012 г. Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития РФ) на два самостоятельных министерства. При этом многие нормативные правовые акты, изданные Минздравсоцразвитием РФ, по-прежнему сохраняют юридическую силу. В качестве примера таких актов можно привести приказ Минздравсоцразвития России от 09.09.2011 № 1030н «Об утверждении формы типового договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования» и приказ Минздравсоцразвития России от 24.11.2010 № 1031н «О формах справки, подтверждающей факт установления инвалидности, и выписки из акта освидетельствования гражданина, признанного инвалидом, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и порядке их составления».

После образования двух самостоятельных министерств в ведение Министерства труда и социальной защиты в соответствии с Положением о Министерстве труда и социальной защиты РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 610, и вопросами Министерства труда и социальной защиты РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 31.05.2012 № 535, были переданы полномочия по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в следующих сферах, относящихся к социальному обеспечению: демография; пенсионное обеспечение, включая негосударственное пенсионное обеспечение; социальное страхование; социальная защита населения и социальное обслуживание населения; реабилитация инвалидов и проведение медико-социальной экспертизы.

Кроме нормативно-правового регулирования Министерство труда и социальной защиты разъясняет отдельные вопросы реализации государственной политики в сфере социального обеспечения и координирует деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Министерство здравоохранения РФ как федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, а также координирует деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В связи с тем, что предоставление медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования является одним из видов социального обеспечения, приказы Министерства здравоохранения РФ в данной сфере являются источниками права социального обеспечения.

Яркими примерами нормативных правовых актов Минтруда России и Минздрава России, являющихся источниками права социального обеспечения, выступают Правила направления неиспользованных средств (части средств) материнского (семейного) капитала на формирование накопительной пенсии, утвержденные приказом Минтруда России от 26.02.2021 № 92н, и приказ Минздрава России от 30.11.2012 № 991н «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь».

В то же время иные федеральные министерства также наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов, регулирующих социальное обеспечение государственных служащих этих министерств и работников подведомственных им организаций и особенности исчисления их трудового стажа, а также отдельные вопросы социального обеспечения членов их семей.

Так, особенности исчисления льготного стажа военнослужащих и включение конкретных периодов для некоторых категорий военнослужащих в выслугу лет регламентируются приказами Министерства обороны РФ. Порядок зачета службы на летной работе летному составу государственной авиации в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях устанавливаются приказом министра обороны РФ от 19.05.2020 № 220, а особенности исчисления выслуги лет военнослужащих Ракетных войск стратегического назначения, несущих боевое дежурство, и военнослужащих, проходящих военную службу на надводных кораблях, вспомогательных судах Военно-морского флота и в управлениях соединениях этих кораблей, — приказом Миноборо-

ны РФ от 31.07.1996 № 284 «О льготном исчислении выслуги лет для назначения пенсии отдельным категориям военнослужащих».

Не менее активную нормотворческую деятельность в сфере социального обеспечения своих работников и подведомственных ему федеральных служб осуществляет Министерство юстиции РФ. В частности, приказом Минюста РФ от 30.12.2005 № 258 утверждены Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе, а приказом Минюста России от 03.04.2020 № 86 — перечни должностей, предприятий, учреждений, организаций уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, служба в которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях».

Таким образом, федеральные нормативные правовые акты, регулирующие отношения социального обеспечения, образуют сложную многоуровневую систему, на вершине которой находится Конституция Российской Федерации. Далее следуют федеральные законы, некоторые из которых являются источниками только права социального обеспечения, а другие носят комплексный характер и регламентируют отношения, входящие в предмет не только права социального обеспечения, но и иных отраслей права (Гражданский кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ «О занятости населения» и др.). Многие указы Президента РФ и постановления Правительства России устанавливают различные виды социального обеспечения и их размеры, а также регулируют особенности исчисления трудового стажа, с которыми связано возникновение права на определенные виды социального обеспечения. Среди федеральных министерств центральное место в системе правового регулирования отношений социального обеспечения занимают Министерство труда и социальной защиты РФ и Министерство здравоохранения РФ, однако по отдельным вопросам социального обеспечения своих сотрудников и членов их семей, а также работников подведомственных им федеральных служб нормотворческую функцию осуществляют и иные федеральные министерства.

4.3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Как отмечалось выше, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы социального обеспечения находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Региональные законы и подзаконные нор-

мативные правовые акты устанавливают доплаты к пенсиям, вводят пособия, компенсационные выплаты, иные меры социальной поддержки и предусматривают различные виды социального обслуживания населения. Законодательство о социальном обеспечении в каждом регионе имеет свою специфику: различаются как виды и размеры социального обеспечения, которые в первую очередь зависят от финансовых возможностей соответствующего субъекта РФ, так и подходы к структуре и системе источников, регулирующих социально-обеспечительные отношения. Некоторым регионам удалось решить задачу, с которой до сих пор не справились на федеральном уровне, — кодифицировать законодательство о социальном обеспечении, однако в большинстве субъектов РФ отношения социального обеспечения по-прежнему регламентированы большим количеством различных нормативных правовых актов, что нередко порождает коллизии норм. Кроме того, многие жители регионов даже не знают о наличии у них права на соответствующий вид социального обеспечения из-за сложности поиска нормативного правового акта, в соответствии с которым он предоставляется.

В качестве примеров эффективного, хотя и некодифицированного, регионального законодательства о социальном обеспечении обратимся к опыту Москвы и Московской области.

Так, Закон города Москвы от 14.10.2020 № 17 устанавливает величину прожиточного минимума пенсионера в городе Москве для определения размера региональной социальной доплаты к пенсии на 2021 г. в размере 13496 руб.¹

Согласно Порядку назначения и выплаты неработающим пенсионерам региональной социальной доплаты к пенсии, который утвержден постановлением правительства Москвы от 17.11.2009 № 1268-ПП, право на региональную социальную доплату имеют неработающие пенсионеры, получающие пенсию или пожизненное содержание в городе Москве и зарегистрированные в городе Москве по месту жительства или по месту пребывания при условии, что их материальное обеспечение ниже величины прожиточного минимума пенсионера (для неработающих пенсионеров, зарегистрированных по месту пребывания в городе Москве) или величины городского социального стандарта (для неработающих пенсионеров, зарегистрированных в городе Москве по месту жительства).

Городской социальный стандарт определяется постановлением правительства Москвы от 17.11.2009 № 1268-ПП как социальный норматив

¹ Закон города Москвы от 14.10.2020 № 17 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2021 год» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 59.

материального обеспечения неработающих пенсионеров и инвалидов, получающих пенсию (пожизненное содержание) в городе Москве и зарегистрированных по месту жительства в городе Москве, устанавливаемый правительством Москвы. С 01.01.2021 уровень городского социального стандарта для москвичей, которые имеют постоянную регистрацию в Москве десять лет и более, составляет 20222 руб., что существенно выше величины московского регионального прожиточного минимума пожилых граждан.

Для пенсионеров, которые зарегистрированы по месту жительства в городе Москве, размер региональной социальной доплаты рассчитывается как разница между величиной городского социального стандарта и общей суммой материального обеспечения пенсионера.

Для пенсионеров, которые зарегистрированы по месту пребывания в Москве, ее размер рассчитывается как разница между величиной прожиточного минимума пенсионера в городе Москве и общей суммой материального обеспечения пенсионера, определенной на дату назначения (перерасчета) региональной социальной доплаты.

При расчете материального обеспечения московских пенсионеров учитывается не только размер пенсии, но также доплаты к пенсии, стипендии, выплачиваемые в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, компенсация расходов за пользование услугами городского общественного транспорта, ежемесячная денежная компенсация на оплату услуг местной телефонной связи и некоторые иные денежные выплаты федерального и регионального уровней¹.

Важнейший региональный закон Москвы в сфере социального обеспечения — Закон города Москвы от 23.11.2005 № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве». Данный Закон устанавливает еще четыре вида социального обеспечения семей с детьми на региональном уровне: льготы, социальное обслуживание, натуральная помощь и денежные выплаты.

Данный Закон выделяет следующие виды региональных денежных выплат в зависимости от продолжительности их выплаты: единовременные, ежемесячные и ежегодные. По правовой природе московские региональные денежные выплаты подразделяются на пособия, компенсационные выплаты и социальные доплаты к пенсии.

К московским единовременным пособиям относятся: дополнительное пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщи-

¹ Закон города Москвы от 14.10.2020 № 17 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2021 год» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 59.

нам, вставшим на учет в медицинских организациях, осуществляющих медицинскую деятельность на территории города Москвы, в срок до 20 недель беременности; дополнительное единовременное пособие в связи с рождением ребенка молодым семьям. Основные единовременные компенсационные выплаты — единовременная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с рождением (усыновлением) ребенка и единовременная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с рождением (усыновлением) одновременно трех и более детей.

В статье 7 Закона города Москвы от 23.11.2005 № 60 указаны 16 видов ежемесячных денежных выплат, включающих ежемесячное пособие на ребенка, компенсационные выплаты (ежемесячная компенсационная выплата на детей в возрасте до полутора лет, ежемесячная компенсационная выплата на приобретение товаров детского ассортимента семьям, имеющим пять и более детей, и др.) и региональные социальные доплаты к пенсии (к пенсии ребенку-инвалиду и пенсии ребенку, получающему пенсию в связи со смертью одного или обоих родителей).

Порядок и условия предоставления ежемесячного пособия на ребенка регламентируются Законом города Москвы от 03.11.2004 № 67, который предоставляет право на получение данного пособия на каждого рожденного, усыновленного или принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка до достижения им возраста 18 лет гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства, место жительства которых находится в Москве. При этом право на ежемесячное пособие имеют только семьи со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину, которая каждый год устанавливается правительством Москвы¹.

Многодетным семьям Москвы выплачиваются ежегодные компенсационные выплаты на приобретение комплекта детской одежды для посещения занятий на период обучения, ежегодные компенсационные выплаты к Международному дню семьи и ко Дню знаний.

Конкретные размеры региональных денежных выплат, а также порядок и условия их назначения и выплаты регламентируются нормативными правовыми актами правительства Москвы.

Семьям с детьми, в особенности многодетным, беременным женщинам, кормящим матерям и детям, предоставляются льготы и оказывается натуральная помощь за счет средств регионального бюджета, такие как бесплатные лекарственные препараты, детское белье для новорожденных, бесплатный проезд в городском пассажирском транс-

¹ Закон города Москвы от 03.11.2004 № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» // СПС «КонсультантПлюс».

порте для детей младше семи лет, бесплатные завтраки для учеников 1—4-х классов и другие.

Закон города Москвы от 26.10.2005 № 55 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве» предоставляет инвалидам и лицам, имеющим временные или постоянные ограничения жизнедеятельности и нуждающимся в мерах социальной поддержки, проживающим в Москве, услуги по реабилитации и абилитации, содействие в трудоустройстве, обеспечение доступа к объектам инфраструктуры Москвы и иные необходимые им меры поддержки.

Закон города Москвы от 03.11.2004 № 70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» содержит широкий перечень лиц, имеющих право на социальную поддержку за счет средств московского бюджета: ветераны военной службы, ветераны труда, труженики тыла, лица, пострадавшие вследствие воздействия радиации, и ряд иных категорий граждан. Закон города Москвы от 03.11.2004 № 70 устанавливает различные меры социальной поддержки, включая право на бесплатный проезд в городе Москве на городском пассажирском транспорте, бесплатное обеспечение лекарствами, скидку по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги т.д.

Особенности социального обслуживания регулируются Законом города Москвы от 09.07.2008 № 34 «О социальном обслуживании населения и социальной помощи в городе Москве».

Основу правового регулирования отношений социального обеспечения в Московской области составляют законы Московской области, постановления и распоряжения правительства Московской области и распоряжения Министерства социального развития Московской области.

Законы Московской области устанавливают особенности пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих Московской области, социальные доплаты к пенсиям, региональный прожиточный минимум для расчета размера различных видов социального обеспечения, адресные социальные выплаты гражданам, меры социальной поддержки граждан и семей с детьми, регулируют вопросы государственной социальной помощи и социального обслуживания населения.

Так, Закон Московской области от 12.07.2002 № 66/2002-ОЗ «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Московской области, государственным служащим Московской области, государственным гражданским служащим Московской области и лицам, замещавшим должности в органах государственной власти Московской области» определяет категории граждан, имеющих право на такую пенсию, условия ее предоставления, включая минимальный

специальный стаж государственной гражданской службы Московской области, размеры пенсии, порядок ее назначения, приостановления и прекращения и иные вопросы¹.

Пенсия за выслугу лет высшему должностному лицу Московской области составляет 80% от размера оклада денежного содержания и надбавки за выслугу лет, а остальным государственным гражданским служащим Московской области и лицам, замещающим государственные должности Московской области, — от 55 до 80% за вычетом размера страховой пенсии по старости, по инвалидности или по случаю потери кормильца.

Закон Московской области от 12.01.2006 № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» вводит широкий спектр видов социального обеспечения, подразделяемых на социальные пособия, компенсации и другие меры социальной поддержки. К основным пособиям относятся: пособие на ребенка, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие детям-инвалидам, ежемесячное пособие студенческим семьям, имеющим детей, и отдельным категориям студентов и единовременное пособие супругам к юбилеям их совместной жизни. Некоторым категориям семей, детей и студентов выплачиваются компенсация стоимости проезда обучающимся по очной форме обучения, частичная компенсация оплаты коммунальных услуг многодетным семьям и иные. Иные виды социального обеспечения детей и семей, не относящиеся к социальным пособиям и компенсациям, включают бесплатный проезд, льготный проезд, бесплатное посещение музеев, выставок, парков культуры, предоставление питания беременным женщинам.

Одна из наиболее эффективных мер социальной поддержки — региональный материнский (семейный) капитал, право на который удостоверяется сертификатом. Согласно ст. 20.5 Закона Московской области от 12.01.2006 № 1/2006-ОЗ, региональный материнский (семейный) капитал Московской области носит целевой характер, так как его средства могут направлять лишь на предусмотренные законом цели — улучшение жилищных условий и получение образования ребенком (детьми)².

¹ Закон Московской области от 12.07.2002 № 66/2002-ОЗ «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Московской области, государственным служащим Московской области, государственным гражданским служащим Московской области и лицам, замещавшим должности в органах государственной власти Московской области» (принят решением Мособлдумы от 26.06.2002 № 14/23).

² Закон Московской области от 12.01.2006 № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» (принят постановлением Московской областной Думы от 21.12.2005 № 5/163-П) // СПС «КонсультантПлюс».

Все указанные виды социального обеспечения финансируются за счет средств московского областного бюджета.

Особого внимания заслуживает такой вид регионального обеспечения Московской области, как предоставление бесплатных земельных участков многодетным семьям, имеющим троих и более детей в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ними, установленный Законом Московской области от 01.06.2011 № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области»¹.

Постановления правительства Московской области устанавливают величину регионального прожиточного минимума, порядок предоставления социальных услуг, регламентируют вопросы назначения и выплаты региональной социальной доплаты к пенсии и иные.

Так, согласно п. 7 Порядка назначения и выплаты региональной социальной доплаты к пенсии, утвержденного постановлением правительства Московской области от 19.01.2012 № 69/54, региональная доплата к пенсии устанавливается в размере, который обеспечивает для пенсионеров, проживающих в Московской области, общую сумму материального обеспечения не ниже величины регионального прожиточного минимума пенсионера.

Обратимся к опыту регионов, кодифицировавших свое законодательство о социальном обеспечении. Такие кодексы приняты в Белгородской, Волгоградской, Омской, Ярославской, Ленинградской, Калининградской областях и городе федерального значения Санкт-Петербурге. В каждом из этих субъектов РФ до принятия кодексов отношения социального обеспечения регулировались множеством региональных законов и подзаконных нормативных правовых актов, большинство из которых утратили силу.

Социальный кодекс Ярославской области объединил положения 27 региональных законов и свыше сотни подзаконных нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения. Согласно ст. 118 Социального кодекса Санкт-Петербурга, утратили силу 97 региональных законов и многих принятых во исполнение их подзаконных нормативных правовых актов.

Проведенная кодификация облегчила работу с социально-обеспечительным законодательством как для правоприменителей, так и для лиц, имеющих право на получение мер социальной поддержки.

¹ Закон Московской области от 01.06.2011 № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 26.05.2011 № 1/158-П) // СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем структура каждого кодекса и набор видов социального обеспечения в каждом из них имеет свою специфику. Закон Белгородской области от 28.12.2004 № 165 «Социальный кодекс Белгородской области» (далее — Социальный кодекс Белгородской области) состоит из двух разделов, 27 глав и 93 статей. Нормы первого раздела составляют Общую часть, а второго — Особенную часть. В первом разделе указаны виды источников социального обеспечения, действия законов о социальном обеспечении, участники социально-обеспечительных отношений и перечислены основные виды мер социальной поддержки (льготы, денежные выплаты, региональный материнский (семейный) капитал, выплачиваемый один раз при рождении третьего или последующих детей, социальные стипендии, пособия, субсидии, социальные услуги, государственная социальная помощь и другие).

В основу построения раздела II Социального кодекса Белгородской области положен субъектный критерий, каждая глава посвящена отдельной категории получателей социального обеспечения и содержит виды социального обеспечения, предоставляемые им в соответствии с белгородским областным законодательством и за счет регионального бюджета. Данная структура представляется весьма удачной и удобной для практической реализации положений кодекса. В нем указаны как традиционные категории получателей социального обеспечения (ветераны военной службы, труженики тыла, граждане, имеющие детей и иные), так и специфические категории, выделение которых характерно именно для законодательства Белгородской области (лица, привлекавшиеся к разминированию в период 1943—1950 гг.; лица, родившиеся в период с 22.06.1923 по 03.09.1945).

Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области» (далее — Социальный кодекс Волгоградской области) состоит из девяти глав и 61 статьи. Глава 1 «Общие положения» определяет предмет правового регулирования данного Закона, полномочия Волгоградской областной Думы, Администрации Волгоградской области и региональных органов исполнительной власти в сфере предоставления мер социальной поддержки и устанавливает правовые основы финансового обеспечения расходов, связанных с мерами социальной поддержки и социальной помощи на региональном уровне. В то же время структура данной главы нуждается в совершенствовании, так нормы ст. 8 и 10 об ответственности за нарушение порядка предоставления мер социальной поддержки и разрешении споров являются бланкетными и не содержат какой-либо полезной информации.

Главы 2—5 Социального кодекса Волгоградской области разделены по субъектному критерию, каждая из них посвящена мерам социальной поддержки различных категорий граждан. Особый интерес представляет выделение в качестве отдельных категорий получателей мер социальной поддержки бывших военнослужащих, родившихся в 1927—1928 гг., и участников Сталинградской битвы. Бывшие военнослужащие, родившиеся в 1927—1928 гг., имеют право на ежемесячную денежную выплату, а участники Сталинградской битвы — на ежемесячную денежную выплату на компенсацию 50% платы за коммунальные услуги и ежемесячную денежную выплату на компенсацию 50% стоимости твердого топлива, если они проживают в домах без центрального отопления, но в пределах норм, установленных органами местного самоуправления Волгоградской области для продажи топлива населению.

Главы 6—8 Социального кодекса Волгоградской области выделены уже не по субъектному критерию, а по видам социального обеспечения (льготный проезд, государственная социальная помощь и дополнительные меры социальной помощи). Таким образом, в основу структуры Социального кодекса Волгоградской области (в отличие от Социального кодекса Белгородской области) положены сразу два критерия: субъектный и по видам социального обеспечения.

Кодификация законодательства Волгоградской области о социальном обеспечении позволила не только существенно сократить количество нормативных правовых актов в данной сфере, но и усовершенствовать саму систему предоставления мер социальной поддержки населению региона и расширить круг лиц, имеющих право на их получение.

Таким образом, правовое регулирование отношений социального обеспечения в каждом регионе имеет свою специфику, различаются как виды социального обеспечения, так и категории их получателей. Размер региональных пенсий и доплат к пенсиям, пособий, компенсационных выплат, государственной социальной помощи существенно варьируется и зависит от финансовых возможностей каждого региона, так как региональное социальное обеспечение финансируется преимущественно за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. В некоторых регионах были приняты социальные кодексы, что привело к упорядочиванию системы региональных источников социального обеспечения, сокращению их количества, решению многочисленных коллизий и пробелов правового регулирования, а также проблемы дублирования норм различными законами и подзаконными нормативными правовыми актами. При этом кодификация стимулирует развитие системы мер социальной поддержки и способствует выработке единых

для соответствующего региона критериев нуждаемости. Однако примеры Москвы и Московской области демонстрируют, что и в условиях отсутствия регионального кодифицированного акта возможно создание эффективной системы социального обеспечения, учитывающей потребности различных категорий граждан и семей, нуждающихся в социальной поддержке со стороны государства.

4.4. АКТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Федеральные и региональные нормативные правовые акты, регулирующие социально-обеспечительные отношения, регламентируют вопросы предоставления основных форм социального обеспечения. Дополнительные формы социального обеспечения могут устанавливаться актами органов местного самоуправления, актами социального партнерства (коллективными договорами и соглашениями) и локальными нормативными актами работодателей.

Муниципальные правовые акты либо устанавливают доплаты к основным видам социального обеспечения (пенсиям, пособиям и др.), либо вводят дополнительные виды социального обеспечения, не являющиеся основным или единственным источником дохода для их получателей. Данное обстоятельство обусловлено сложившимся в России подходом к разграничению полномочий уровней публичной власти, предполагающим, что большинство вопросов относится к компетенции федеральных и региональных органов власти. Кроме того, бюджетная система Российской Федерации построена таким образом, что бюджеты муниципальных образований финансируются по остаточному принципу, что является главным препятствием для осуществления органами местного самоуправления активной социальной поддержки граждан на муниципальном уровне. В то же время некоторым финансово обеспеченным муниципальным образованиям удается не только вводить отдельные виды социального обеспечения, но и реализовывать комплексные муниципальные программы социальной защиты населения.

Рассмотрим в качестве примера муниципальную программу городского округа Красногорск «Социальная защита населения на 2020—2024 годы». В соответствии с данной программой жителям городского округа Красногорск, относящимся к социально уязвимым группам, за счет средств местного бюджета предоставляются такие меры социальной поддержки.

как субсидия для оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, денежная материальная помощь, доплата к пенсии, единовременное пособие, ежемесячная компенсационная выплата, единовременная выплата, ежегодная выплата, ежемесячное вознаграждение¹.

Социальная поддержка в Красногорске предоставляется прежде всего жителям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (многодетные и неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами, малообеспеченные пенсионеры и инвалиды, дети-сироты и дети, которые остались без попечения родителей, и др.), малообеспеченные одиноко проживающие граждане, нетрудоспособные лица, не способные к самообслуживанию и иные.

Муниципальная программа городского округа Красногорск гарантирует выплаты участникам Великой Отечественной войны, лицам, которые награждены знаком «Жителю блокадного Ленинграда», бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей.

Неработающие граждане, которые занимали высшие руководящие должности в исполкоме Красногорского горсовета более пяти лет и вышли на пенсию по старости до 01.09.1995, имеют право на получение доплат к пенсиям.

Отдельная категория лиц, имеющих право на получение дополнительных форм социального обеспечения за счет местных бюджетов, — муниципальные служащие и иные лица, замещающие должности в органах местного самоуправления, которые прекратили свои полномочия в связи с выходом на пенсию или утратой трудоспособности. Согласно ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставы муниципальных образований могут устанавливать для них дополнительные социальные гарантии (меры социальной поддержки).

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гарантирует муниципальным служащим право на получение пенсии по государственному пенсионному обеспечению за выслугу лет при наличии необходимого стажа муниципальной службы дополнительно к страховой пенсии по старости или по инвалидности. При этом муниципальные правовые акты могут устанавливать для них доплаты к пенсии за счет средств местных бюджетов. Однако, как справедливо отмечает А.В. Медведев, из-за различного финансового обеспечения муниципальных образований и различной нормотворческой активности их представительных органов правовая

¹ Постановление администрации городского округа Красногорск МО от 08.12.2020 № 2522/12 «О внесении изменений в муниципальную программу городского округа Красногорск „Социальная защита населения“ на 2020-2024 годы» // «Красногорские вести». 2020. 15 дек.

регламентация пенсионных отношений муниципальных служащих на местном уровне существенно различается, что порождает вопросы о соответствии этого подхода гарантированному Конституцией РФ принципу равенства прав граждан¹.

В то же время Верховный Суд Российской Федерации в п. 42 Обзора судебной практики № 1 (2019), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019, обратил внимание на то, что само право на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим не должно быть поставлено в зависимость от стажа муниципальной службы непосредственно в органах местного самоуправления конкретного муниципального образования.

Рассмотрим конкретные примеры правового регулирования пенсионного обеспечения бывших муниципальных служащих актами органов местного самоуправления.

Постановление администрации городского округа Электросталь Московской области от 07.05.2018 № 381/5 регламентирует вопросы назначения и выплаты пенсий за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности или должности муниципальной службы в администрации городского округа Электросталь Московской области. При наличии стажа не менее 12 полных календарных месяцев замещения должности муниципальной службы в администрации или отраслевых органах городского округа Электросталь Московской области данные лица получают право на пенсию за выслугу лет и единовременное денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, которые устанавливаются распоряжением администрации городского округа Электросталь на основании заключения Комиссии по назначению пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности или должности муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Электросталь².

¹ *Медведев А.В.* Принципы правового регулирования социального обеспечения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 3. С. 3—6.

² Постановление администрации городского округа Электросталь МО от 07.05.2018 № 381/5 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности или должности муниципальной службы в администрации городского округа Электросталь Московской области, функциональных (отраслевых) органах администрации городского округа Электросталь Московской области с правами юридического лица, Совете депутатов городского округа Электросталь Московской области, Контрольно-счетной палате городского округа Электросталь Московской области, и выплаты им единовременного денежного вознаграждения, и Положения о Комиссии по назначению пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности или должности муниципальной службы в органах местного самоуправления городского округа Электросталь Московской области, и выплате им единовременного денежного вознаграждения» // СПС «КонсультантПлюс».

Дополнительные формы социального обеспечения могут предоставляться не только бывшим муниципальным служащим, вышедшим на пенсию, но и действующим муниципальным служащим и депутатам представительных органов местного самоуправления, а также членам их семей. Так, в силу ст. 30.5 Устава городского округа Лосино-Петровский Московской области муниципальные служащие органов местного самоуправления данного городского округа имеют право получать за счет средств местного бюджета денежные выплаты на лечение, отдых и проезд и пособия на погребение своих близких родственников, а в случае смерти такого муниципального служащего его родственники вправе получить пособие на погребение¹.

Следующая группа источников права социального обеспечения, устанавливающая дополнительные меры социальной поддержки, — акты социального партнерства. Как отмечалось выше, среди исследователей нет единого мнения о том, являются ли коллективные договоры и соглашения источником права социального обеспечения. Ответ на данный вопрос зависит от понимания правовой природы данной отрасли. Если рассматривать право социального обеспечения как отрасль публичного права, то социальное обеспечение за счет средств работодателя остается вне предмета правового регулирования данной отрасли, поэтому акты социального партнерства, в соответствии с которыми оно предоставляется, не являются ее источниками. Если же мы признаем право социального обеспечения смешанной (частно-публичной) отраслью права, то должны учитывать важность договорного метода правового регулирования социально-обеспечительных отношений и рассматривать предоставление дополнительных видов социального обеспечения за счет работодателя наравне с публичными формами социального обеспечения. Второй подход представляется нам предпочтительным.

В то же время отметим относительную неразвитость локальных форм социального обеспечения в России, большинство соглашений в сфере социального партнерства либо вообще не регулируют отношения социального обеспечения, либо ограничиваются дублированием законодательных норм и наличием общих положений декларативного характера.

Статья 46 Трудового кодекса РФ содержит перечень вопросов, которые могут быть предметом социально-партнерского соглашения, из которых к праву социального обеспечения относится только допол-

¹ Устав городского округа Лосино-Петровский Московской области (утв. решением Лосино-Петровского городского Совета депутатов МО от 23.11.2005 № 57/8) (в ред. от 19.08.2020) (Зарегистрировано в ГУ Минюста России по Центральному федеральному округу 21.12.2005 № RU503130002005001) // СПС «КонсультантПлюс».

нительное пенсионное страхование. Однако данный перечень является открытым, следовательно, стороны социального партнерства вправе самостоятельно взять на себя дополнительные обязательства в сфере социального обеспечения при условии, что соответствующие положения актов социального партнерства не противоречат императивным нормам законодательства и подзаконных нормативных правовых актов и не снижают установленный ими уровень прав и гарантий работников и членов их семей.

На уровне организаций работники заключают с конкретным работодателем коллективный договор на двусторонней основе, на иных уровнях (федеральном, региональном, территориальном и других) — соглашения (двусторонние и трехсторонние, отраслевые и межотраслевые). Соглашения, заключаемые на более высоком уровне социального партнерства, имеют большую юридическую силу. Соглашения, заключаемые на более низком уровне социального партнерства, не должны им противоречить, но могут предоставлять дополнительные права и гарантии в сфере социального обеспечения.

В системе актов социального партнерства наибольшей юридической силой обладает Генеральное соглашение, которое заключается сторонами Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений. Согласно ч. 5 ст. 45 ТК РФ, Генеральное соглашение устанавливает общие принципы регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений на федеральном уровне.

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2021—2023 гг. содержит семь разделов¹. Раздел IV Генерального соглашения посвящен обязательствам сторон в сфере социального страхования, социальной защиты и развития отраслей социальной сферы. Несмотря на то что данные положения носят рамочный характер, они определяют стратегические вопросы развития систем обязательного и добровольного социального страхования, а также меры социальной защиты населения.

Согласно п. 4.1 Генерального соглашения, для повышения эффективности систем обязательного социального страхования предлагается осуществить следующие меры:

1) учесть международный опыт, в том числе положения Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» при совершенствовании системы обязательного социального страхования;

¹ Российская газета. 2021. 13 апр.

- 2) повысить роль сторон социального партнерства в управлении системами обязательного социального страхования;
- 3) повысить открытость государственных социальных внебюджетных фондов;
- 4) не допустить нецелевое использование средств систем обязательного социального страхования;
- 5) провести четкое разграничение функций государственной социальной помощи и обязательного социального страхования.

В Генеральном соглашении отмечается, что проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период, проекты федеральных законов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также проект федерального закона о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период должны предварительно, еще до их рассмотрения на заседаниях Правительства РФ, передаваться в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

Стороны Генерального соглашения должны стимулировать работодателей к созданию программ досрочного негосударственного пенсионного обеспечения, обеспечить коэффициент замещения заработка по обязательному пенсионному страхованию на уровне не ниже рекомендуемого международными нормами и согласовывать позиции сторон социального партнерства по вопросам обязательного пенсионного страхования для отдельных видов организаций, конкретных профессий и самозанятых.

Согласно п. 4.6 Генерального соглашения, его стороны обязуются осуществлять меры, направленные на развитие добровольного медицинского страхования и добровольного пенсионного страхования, учитывая успешный опыт конкретных организаций и соблюдая баланс интересов работников, работодателей и государства.

В рамках развития системы социальной защиты и социального обслуживания стороны намерены совершенствовать механизмы предоставления государственных услуг в беззаявительном порядке, повышать качество и доступность социальных услуг и расширять долю негосударственных организаций в этой сфере, а также совершенствовать методику установления величины прожиточного минимума.

В качестве самостоятельного направления в Генеральном соглашении выделено содействие распространению опыта реализации корпоративных социальных программ предприятий и организаций для работников и членов их семей.

Кроме того, стороны Генерального соглашения приняли на себя обязательства проводить консультации по некоторым приоритетным для них вопросам (систематизация нормативных правовых актов, регулирующих обязательное социальное страхование; создание системы лекарственного страхования; совершенствование механизмов назначения пенсий гражданам, которые проживают и работают в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и т.д.).

Регулирование отношений социального обеспечения в каждой отрасли экономики имеет свою специфику, определяемую такими факторами, как особенности производственного процесса, наличие или отсутствие государственного участия, финансово-экономические возможности организаций, осуществляющих деятельность в данной сфере, и активность профсоюзов. Традиционно наиболее прогрессивные соглашения заключаются в нефтегазовой, машиностроительной, авиационной, железнодорожной отраслях и некоторых иных отраслях производственного сектора и транспортной сферы. Менее эффективно договорное регулирование социально-обеспечительных отношений в отраслях сферы услуг.

Отраслевое соглашение по организациям нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства объектов нефтегазового комплекса Российской Федерации на 2020—2022 гг. содержит раздел 6 «Социальные гарантии и компенсации», в соответствии с которым работникам и членами их семей предоставляются дополнительные виды социального обеспечения, не предусмотренные законодательством, а другие виды социального обеспечения, гарантированные российским законодательством, устанавливаются в повышенном размере.

Пункт 6.1.1 устанавливает работникам, здоровью которых в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания был причинен вред, единовременную денежную выплату, размер которой определяется исходя из величины федерального прожиточного минимума трудоспособного населения и зависит от тяжести причиненного вреда:

- 1) при установлении I группы инвалидности — не менее 210 величин;
- 2) при установлении II группы инвалидности — не менее 110 величин;
- 3) при установлении III группы инвалидности — не менее 50 величин;
- 4) при временной утрате трудоспособности более четырех месяцев подряд — не менее 20 величин;
- 5) при получении профессионального заболевания, не повлекшего установления инвалидности, — не менее 30 величин.

Если же в результате несчастного случая на производстве работник погиб, то его семья получит единовременную денежную выплату в размере не менее 430 величин федерального прожиточного минимума трудоспособного населения, а его несовершеннолетним детям производятся выплаты до достижения ими 18 лет (порядок и размер этих выплат определяется коллективным договором или локальным нормативным актом, действующим в организации, на которую распространяется данное Отраслевое соглашение)¹.

Семье погибшего в результате несчастного случая, связанного с производством, либо профессионального заболевания работника полностью возмещаются расходы на погребение сверх размера, установленного законодательством.

Организации, на которые распространяется действие Отраслевого соглашения по организациям нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства объектов нефтегазового комплекса Российской Федерации на 2020—2022 гг., осуществляют негосударственное пенсионное обеспечение и добровольное медицинское страхование своих работников.

Рассматриваемое Отраслевое соглашение устанавливает доплату к пособию по беременности и родам для работниц, родивших детей, и доплату к пособию по временной нетрудоспособности для заболевших работников, но конкретные размеры таких доплат каждая организация определяет самостоятельно в коллективном договоре или локальном нормативном акте. Кроме того, согласно п. 9.1.1 Отраслевого соглашения, при рождении ребенка одному из родителей, работающему в организации, предоставляется единовременная выплата в размере, который также определяется коллективным договором или локальным нормативным актом.

Отраслевое соглашение по машиностроительному комплексу Российской Федерации на 2020—2022 гг. также содержит раздел, посвященный социальным гарантиям, льготам и компенсациям. В соответствии с п. 10.2 данного Отраслевого соглашения работодатель по согласованию с профсоюзными органами может предоставлять своим работникам и членам их семей следующие меры социальной поддержки:

¹ Отраслевое соглашение по организациям нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства объектов нефтегазового комплекса Российской Федерации на 2020—2022 гг. (утв. Общероссийским профсоюзом работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства, Общероссийским отраслевым объединением работодателей нефтяной и газовой промышленности 11.12.2019) // Приложение к газете «Солидарность». 2020. № 6 (начало), Приложение к газете «Солидарность». 2020. № 7 (окончание).

1) адресная социальная поддержка работникам и членам их семей, ветеранам труда, неработающим пенсионерам, в том числе участникам Великой Отечественной войны и труженикам тыла;

2) финансирование работодателем платного лечения и медицинских операций работников (при отсутствии программ добровольного медицинского страхования);

3) полная или частичная компенсация стоимости путевок в санатории-профилактории, базы отдыха, детские дошкольные учреждения, загородные детские оздоровительные лагеря, на профилактическое санаторно-курортное лечение работникам и членам их семей;

4) улучшение жилищных условий работников за счет централизованных источников и собственных средств работодателя;

5) финансовая помощь многодетным семьям работников;

6) компенсация работникам расходов на питание и транспортные услуги;

7) компенсация работникам проживания в общежитиях или арендуемом жилье¹.

Некоторые отраслевые соглашения и коллективные договоры устанавливают дополнительные виды социального обеспечения не только для действующих работников организации и членов их семей, но и для бывших сотрудников, вышедших на пенсию.

Отраслевое соглашение по организациям железнодорожного транспорта на 2020—2022 гг. содержит раздел 8 «Социальные гарантии, компенсации и льготы работников» и раздел 9 «Социальные гарантии, компенсации и льготы неработающих пенсионеров».

Пункт 8.2.1 предусматривает бесплатный проезд для работников и их несовершеннолетних детей раз в год в поездах дальнего следования всех категорий и в поездах пригородного следования (суммарное расстояние двух направлений до 200 км) либо компенсацию проезда по личным надобностям, не связанным с работой.

В силу п. 8.2.3 Отраслевого соглашения по организациям железнодорожного транспорта на 2020—2022 гг. работники вправе присоединиться к корпоративной системе негосударственного пенсионного обеспечения Негосударственного пенсионного фонда «Благосостояние». Более подробно негосударственное пенсионное обеспечение регламен-

¹ Отраслевое соглашение по машиностроительному комплексу Российской Федерации на 2020—2022 гг. (утв. Ассоциацией машиностроительных профсоюзов России, Профсоюзом работников автомобильного и сельскохозяйственного машиностроения РФ, Общероссийским отраслевым объединением работодателей «Союз машиностроителей России», Профсоюзом работников промышленности, Общественной организацией «Всероссийский Электропрофсоюз» 30.12.2019). <https://mintrud.gov.ru/docs/agreements/1323>

тируется Положением организации о негосударственном пенсионном обеспечении работников¹.

Работникам организаций, на которые распространяется соглашение, оказывается бесплатная медицинская помощь в негосударственных учреждениях здравоохранения ОАО «РЖД» и в иных учреждениях здравоохранения в рамках программ обязательного и добровольного медицинского страхования.

Кроме того, работники и члены их семей, согласно Отраслевому соглашению по организациям железнодорожного транспорта на 2020—2022 гг., имеют право на такие дополнительные виды социального обеспечения, как обеспечение бытовым топливом, частичная или полная компенсация расходов на погребение умершего работника, бесплатное санаторно-курортное и реабилитационное лечение в санаториях и профилакториях, в том числе в санаторно-курортных учреждениях ОАО «РЖД» и АО «РЖД-ЗДОРОВЬЕ», оказание единовременной материальной помощи работнику, оказавшемуся в тяжелых жизненных обстоятельствах, доплата к пособию по беременности и родам для доведения его размера до среднемесячного заработка работника, выплата единовременного пособия при рождении, усыновлении или удочерении ребенка работнику — одному из родителей сверх размера, установленного законодательством, и другие.

Уволенным в связи с выходом на пенсию бывшим работникам организаций железнодорожного транспорта в соответствии с Отраслевым соглашением предоставляются следующие виды социального обеспечения:

- 1) обеспечение бытовым топливом;
- 2) ежемесячная материальная помощь лицам, не имеющим права на негосударственное пенсионное обеспечение, при стаже работы не менее 15 лет и вышедшим на пенсию до 01.01.2008, которая выплачивается через благотворительный фонд «Почет»;
- 3) бесплатная медицинская помощь в негосударственных учреждениях здравоохранения ОАО «РЖД» в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и добровольного медицинского страхования;
- 4) бесплатный проезд по личным надобностям по территории Российской Федерации в поездах дальнего следования всех категорий один раз в год и проезд в пригородном сообщении на суммарное расстояние двух направлений до 150 км или оплата (компенсация) такого проезда;

¹ Отраслевое соглашение по организациям железнодорожного транспорта на 2020—2022 гг. (утв. Российским профсоюзом железнодорожников и транспортных строителей, Советом Общероссийского отраслевого объединения работодателей железнодорожного транспорта 30.08.2019) // Приложение к газете «Солидарность». 2019. № 40 (начало), Приложение к газете «Солидарность». 2019. № 42 (окончание).

5) обеспечение санаторно-курортным и реабилитационным лечением в санаториях, профилакториях, в том числе в санаторно-курортных учреждениях ОАО «РЖД» и АО «РЖД-ЗДОРОВЬЕ».

Бывшим работникам, являющимся ветеранами Великой Отечественной войны, ежегодно ко Дню Победы в Великой Отечественной войне выплачивается дополнительная материальная помощь.

Для бывших работников организаций железнодорожного транспорта, награжденных знаком (значком) «Почетный(ому) железнодорожник(у)», предусмотрены дополнительные виды социального обеспечения: оказание за счет средств бывшего работодателя услуг по изготовлению и ремонту зубных протезов в негосударственных учреждениях здравоохранения ОАО «РЖД» и проезд в пригородном сообщении или в поездах дальнего следования (при отсутствии пригородного) на суммарное расстояние двух направлений до 200 км или оплата (компенсация) такого проезда¹.

В данном параграфе были рассмотрены наиболее удачные примеры регулирования социально-обеспечительных отношений нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и соглашениями в сфере социального партнерства. Однако во многих муниципальных образованиях и отраслях экономики соответствующее регулирование либо отсутствует полностью, либо является фрагментарным и неэффективным, что обусловлено такими факторами, как недостаточность денежных средств и пассивность представительных муниципальных органов и сторон социального партнерства.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что такое источник права социального обеспечения? Какие подходы к пониманию данного термина сложились в правовой доктрине?
2. По каким основаниям можно классифицировать источники права социального обеспечения?
3. В чем заключается различие между идеальными и формально-юридическими источниками права социального обеспечения?
4. Можно ли рассматривать принципы права социального обеспечения в качестве источников права социального обеспечения?
5. Укажите виды источников права социального обеспечения по способу выражения правовых норм.
6. Назовите основные подходы к пониманию роли постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

¹ Отраслевое соглашение по организациям железнодорожного транспорта на 2020–2022 гг. (утв. Российским профсоюзом железнодорожников и транспортных строителей, Советом Общероссийского отраслевого объединения работодателей железнодорожного транспорта 30.08.2019) // Приложение к газете «Солидарность». 2019. № 40 (начало), Приложение к газете «Солидарность». 2019. № 42 (окончание).

ховного Суда Российской Федерации в системе правового регулирования отношений социального обеспечения.

7. Укажите виды нормативных правовых актов, регулирующих отношения социального обеспечения.

8. В каких международных актах и международных договорах содержатся нормы, регламентирующие социально-обеспечительные отношения?

9. Какова роль внутригосударственных нормативных договоров в регулировании отношений социального обеспечения?

10. Относятся ли коллективные договоры, соглашения в сфере социального партнерства и локальные нормативные акты работодателя к источникам социального обеспечения?

11. Какие статьи Конституции России содержат нормы права социального обеспечения? Как изменилось конституционно-правовое регулирование социального обеспечения после вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»?

12. Какие обстоятельства препятствуют кодификации права социального обеспечения на федеральном уровне? Какие проекты кодексов социального обеспечения и пенсионных кодексов разработали представители юридической науки?

13. Какие федеральные кодифицированные акты иных отраслей права и комплексные федеральные законы содержат отдельные нормы права социального обеспечения?

14. Какие федеральные законы регулируют пенсионные отношения, отношения по получению пособий, компенсационных выплат, отношения социального обслуживания?

15. Какую роль в регулировании отношений социального обеспечения играют подзаконные нормативные правовые акты? Приведите примеры соответствующих актов.

16. Какие вопросы социального обеспечения регламентируются региональными нормативными правовыми актами?

17. Почему виды и размеры социального обеспечения в каждом регионе существенно различаются?

18. Какие виды социального обеспечения установлены региональными нормативными правовыми актами Москвы и Московской области?

19. В каких субъектах РФ действуют социальные кодексы? Какое значение они имеют для регулирования отношений социального обеспечения?

20. Какие виды социального обеспечения устанавливаются актами органов местного самоуправления?

21. Какие положения Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации регламентируют социально-обеспечительные отношения?

22. В чем заключается специфика регулирования отношений социального обеспечения отраслевыми соглашениями?

Глава 5. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ В РОССИИ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать:

- основные исторические этапы развития социального обеспечения в России;

- законодательство о социальном обеспечении в период XIX в.;

- первые декреты Советской власти о социальном страховании трудящихся;

уметь:

- отличать социальное страхование от социального обеспечения.

История возникновения, становления и развития социального обеспечения уходит своими корнями вглубь веков. Социальное обеспечение имеет предпосылки возникновения в том, что существование человеческого общества невозможно без взаимной поддержки, оказываемой людьми в экстремальных ситуациях (стихийные бедствия, смерть близких), в преодолении жизненных трудностей, защите социально слабых, в усилиях по разрешению личностных кризисов и конфликтов и др.

История свидетельствует, что в России существует почти тысячелетняя традиция социальной поддержки. Известный ученый С.М. Соловьев отмечал, что, в отличие от воинственных германцев и литовцев, избавлявшихся от «лишних, слабых и увечных» сородичей и истреблявших пленных, наши далекие предки были милостивы к старым и малым соплеменникам, а также пленным, которые по прошествии известного срока могли вернуться в родные места или «остаться жить между славянами в качестве людей вольных или друзей». Они привечали и любили странников, отличались редким гостеприимством¹.

В основе модели отечественного социального обеспечения лежит идея соборности, которая в литературе трактуется как «социальность, как глубочайшее основание всей действительности, как глубочайшая и интимнейшая потребность каждой отдельной личности, как то, в жертву

¹ См.: Соловьев С.М. Сочинения. В 18-ти кн. М., 1988. Кн. 1. С. 91–97.

чему должно быть принесено решительно все. Это общее животрепещущее социальное тело, в котором каждая личность не больше как один из бесчисленных органов или клеток, перешло из старого мировоззрения... в примат общности и народности, в чувство бесконечной, напряженной ответственности перед народом...»¹.

Социальное обеспечение в простейших формах благотворительности было известно уже древним славянам. Однако систематический характер благотворительность приобрела после Крещения Руси.

5.1. СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Начиная с князя *Владимира Святого*, то есть с принятием в 988 г. христианства, на Руси было глубоко воспринято учение Христа, обращенное к душе человека и призывающее людей заботиться о ближнем, быть милосердными. В основе христианской идеи помощи лежит деятельная любовь к ближнему: «Возлюби ближнего твоего, как самого себя» (Мф. 22:39).

Первоначально простейшие виды благотворительности сводились почти исключительно к кормлению нищих. Занимались этим «нищелюбцы», особенно князья, духовенство, лучшие люди земли под влиянием только что воспринятого христианского вероучения, к тому же отвечавшего, по-видимому, духу еще языческого славянства.

Владимир повелел, по свидетельству Начальной летописи, «всякому нищему и убогому приходить на княжеский двор, брать кушанье, питье и денег из казны». Наряду с этим грузились телеги хлебом, мясом, рыбой, овощами, медом в бочках, квасом, и все это развозилось по городу и раздавалось больным и нищим, тем, кто не в состоянии ходить.

В 996 году князь Владимир издает устав (закон), по которому общественное призрение поручалось *попечению и надзору духовенства* в лице патриарха и подчиненных ему церковных структур. Этот законодательный акт придал благотворительной деятельности сравнительно организованный характер. Основным источником финансирования церквей, монастырей и организуемых при них благотворительных учреждений была «десятина» — «десятая часть от всякого суда, из торгу десятая неделя по всем городам от всякого скота на каждый год десятая доля и от всякого хлеба на каждый год десятая доля».

¹ Лосев А.Ф. Философия, мифология, культура. М., 1991. С. 509.

Кроме того, князь Владимир учреждает училища для детей знатных, среднего состояния и убогих людей, создает богадельни, странноприимные дома, учреждает народные празднества, заботясь при этом прежде всего о «прокормлении» убогих, странных, сирот и вдовиц, раздавая им всякую милостыню. Есть косвенные свидетельства тому, что при Владимире Святом были учреждены первые на Руси больницы. Эта деятельность постепенно становилась постоянной для княжеской власти и духовенства и принимала все более целенаправленный и организованный характер.

Принятие Русью христианства, можно утверждать, благотворно повлияло на развитие родственных отношений, милосердия к неимущим и хворым и привело в X в. к возникновению института нищелюбия, отождествлявшегося с человеколюбием и довольно длительное время просуществовавшего. «Нищенство считалось в Древней Руси не экономическим бременем для народа, не язвой общественного порядка, а одним из главных средств нравственного воспитания народа, состоящим при церкви практическим институтом общественного благонравия. Как в клинике необходим больной, чтобы научиться лечить болезни, так в древнерусском обществе необходим был сырой и убогий, чтобы воспитать уменье и навык любить человека»¹.

Становление государства на Руси сопровождалось и быстрым ростом нищенства — по причинам частых войн, набегов беспокойных кочевников, недородов, водных стихий и эпидемий. Люди бежали в крупные города, в монастыри, пополняя ряды «прошак» и бездомных. «Возникали целые слободы и поселения нищенствующих — источники преступлений, болезней, распутства и тунеядства». Дело дошло до того, что «притворные нищие» и «ленивые прошаки» стали социальной проблемой — вполне способные работать, они превращали нищенский промысел в средство не только существования, но и наживы (чем-то прошлая ситуация с нищими напоминает нашу сегодняшнюю). Явление это приобретает такие масштабы, что государство и церковь начинают с ним бороться — в законодательстве, а также в церковных уставах XVI—XVII вв. появляются статьи, определявшие порядок «разбора» (классификации) нищих «по нуждам»: действительно нуждавшиеся в призрении и лечении подлежали отправке в монастырские богадельные заведения, а не желавшие работать тунеядцы подвергались различным наказаниям.

Князь Ярослав считается автором первого славянского закона, включавшего в себя подобие социальной программы. Русская Правда стала основой всех последующих сводов законов, что с самого начала утвердило в российской юридической практике начала социальной политики.

¹ *Ключевский В.О.* Исторические портреты: Деятели исторической мысли. М., 1990.

После Владимира Святого больше других нищелюбием прославился *Владимир Мономах*. В завещании, имевшем большое значение для многих поколений на Руси, он говорит своим детям: «Если поедете по землям своим, не давайте отрокам обижать народ ни в селах, ни на поле, чтобы вас потом не кляли. Куда пойдете, где станете, напоите, накормите бедняка, больше чтите гостя, откуда бы он к вам ни пришел...». В этом напутствии были выражены заботы о нравственном состоянии детей, необходимости быть внимательными к нуждам народа.

Надо отметить, что «никогда впоследствии, в течение всей остальной нашей истории, на дела благотворения не уделялось такой значительной части общих доходов, как в древнейший период княжеской власти»¹. Довольно активно развивавшаяся в Киевской Руси практика общественного призрения была прервана татаро-монгольским нашествием.

И хотя в этот период удельное княжение вырабатывает свои виды помощи и поддержки², в новых исторических условиях на первый план выдвигается *Русская православная церковь*, ставшая единственным прибежищем для нуждающихся в помощи людей — убогих, престарелых и нищих. С тех пор она сохраняет эти традиции и в разные периоды нашей истории оказывает социальную помощь обездоленным³. В эти и последующие века формируются такие понятия, как «призрение», «милование», «милостыня», «милосердие». «Милость, — пишет св. Тихон Задонский, — есть плод любви неотлучной и всегда с нею сопряженной, как теплота с огнем, и как огонь теплоту, так любовь милость издает». «Милостыня, — говорит Иоанн Златоуст, — есть мать любви, любви, отличающей христианство, превосходящей знаменания, служащей признаком учеников Христовых». «Милосердие, — учит св. Василий Великий, — есть болезнование об угнетаемых...» или «когда ты увидишь, что кто-либо нуждается в душевном и телесном врачевании, не говори сам себе: почему такой-то и такой не излечил его?»

По мере укрепления государства в развитии общественного призрения стали определяться два взаимно дополняющих друг друга направления:

1) продолжение традиций Владимира и других князей Киевской Руси, показывающих пример личного благодеяния и покровительства убогих, престарелых, сирот и других страждущих;

2) усиление организующего государственного начала, совершенствование форм и масштабов государственного общественного

¹ Мельников В.П., Холостова Е.И. История социальной работы в России. С. 33.

² См.: Иловайский Д. История Рязанского княжества. М., 1958.

³ См.: Формирование системы социального обеспечения в России и Свердловской области / сост. В.И. Лемищенко. Екатеринбург, 1998. С. 14—15.

призрения при сохранении и поощрении благотворительной деятельности церкви.

Благотворительность, всемерно поддерживаемая церковью и общественным мнением, укреплялась и развивалась в России на протяжении веков, приобретая широкий размах и многочисленных приверженцев среди людей разных сословий, чье материальное благополучие позволяло им личными средствами способствовать облегчению участи бедствующих, прежде всего убогих, больных и сирот, а также не имеющих приюта. Усложнение социальных проблем в стране способствовало осознанию необходимости новых способов борьбы с нищенством, показывало ограниченность и недостаточность лишь частной благотворительности и сложившихся форм церковного и монастырского призрения.

В царствование *Ивана IV Грозного* идея развитой государственной системы общественного призрения получила практическую реализацию: в Указе «О милостыне» ставилась задача выявить во всех городах «престарелых и прокаженных», построить для них богадельни, обеспечить питанием и одеждой.

Борис Годунов поддерживал и расширял систему общественного призрения. Во время неурожая он повелел привезти много хлеба из сопредельных государств и окрестностей Волги, все архиереи, монастыри, бояре должны были продать царю излишки хлеба за полцены для раздачи бедным.

Сосредоточение дела призрения в государственных учреждениях началось после воцарения *Романовых* в 1613 г. Был учрежден Аптекарский приказ, а с 1670 г. при царе *Алексее Михайловиче* (1645—1676) — Приказ строения богаделен. Впрочем, мера эта была, скорее, лишь благотворительным актом самого царя и ближайших к нему лиц.

Большой вклад в общественное призрение внес царь *Федор Алексеевич*. Именно в его царствование наметился определенный перелом в борьбе с нищенством — в нее *включилось государство*. По его Указу от 1682 г. в Москве было построено два госпиталя, в Указе также обращалось внимание на то, что среди действительно нищенствующих и убогих много таких, которые могут работать, поэтому они должны будут хлеб свой наживать работой или ремеслом на общественную пользу.

По-своему стремился искоренить нищенство *Петр I* — *прежде всего прямо запретив подавать милостыню просящим подаяние*. Петр небезосновательно считал нищенство и нищелюбие одной из причин роста тунеядства и паразитизма в стране и потому энергично и последовательно боролся с ними. В Указе от 30.11.1691 «О забирании нищих, притворяющихся увечными, и о наказании их» сказано, что «известно им Великим Государям, что на Москве гуляющие люди, подвывая руки,

также и ноги, а иные глаза завеся и зажмуря, будто слепы и хромы, притворным лукавством просят на Христово имя милостыни, а по осмотру они все здоровы».

Таких людей Указ требовал ловить и расспрашивать. А в случае обмана — посадских людей отсылать по месту их жительства, дворцовых крестьян — в дворцовые волости и т.д. При повторной поимке «за притворное лукавство» этим людям полагалось жестокое наказание — битье батогами и кнутом и ссылка «в дальние сибирские города». Здоровых мужчин, кроме того, определяли для работы в «смирительные» дома, а женщин — в «шпингаузы» (прядильни). И весьма любопытный историко-юридический факт — *нищелюбы за подачу милостыни штрафовались на 5—10 рублей!* Петр Великий, видя в призрении бедных обязанность общества, в то же время относился резко отрицательно к древнейшей форме благотворительности — к безразборчивой милостыне. В ней он видел зло, с которым нужно бороться.

Говоря о том, что здоровые и ленивые «прошаки Богу противны суть», император добавляет: «...аще кто снабдевает оных, и той есть яко помощник, тако и участник оных же греха, и что-либо на такую щетную милостыни издерживает, все то вотще ему, а не в пользу духовную. Но из такой дурной милостыни еще и отечеству... великий вред деется, от сего бо в первых скудость и дорог бывает хлеба».

Эти и другие меры Петра I в области призрения носили в основном характер «вразумляющего принуждения», но была и позитивная программа в социальной сфере, которая претворялась в жизнь. В первой четверти XVIII в. значительно расширилось так называемое *закрытое призрение* (то есть содержание в различных учреждениях и заведениях благотворительного толка) новых для России категорий населения: незаконнорожденных, или «засорных», младенцев, «неспособных вовсе к продолжению службы из престарелых, раненых и увечных офицеров, урядников и солдат», инвалидов из матросов и солдат, душевнобольных и «дураков» (безумных от рождения) и др.

Святейшему синоду, Камер-конторе, Главному магистрату и воеводам приказано было «приступить к устройению больниц, богаделен, сиротских домов, домов для призрения незаконнорожденных младенцев, домов смирительных для людей праздношатающихся и им подобных». Появились и новые типы заведений: «гошпитали» для сирот, инвалидные дома, поселки для пленных «немцев».

По Указу Петра I от 03.05.1720 все офицеры и нижние чины, по удостоверению Военной коллегии оказавшиеся неспособными к службе из-за ран, увечий или старости, определялись на жительство в монастыри и богадельни, им выдавалось пожизненное содержание. Впрочем,

через четыре года, вследствие многочисленности инвалидов, Указом от 06.02.1724 из этого перечня были изъяты женатые инвалиды (их уже не могли поселять в монастыри).

При Петре I введены были *пенсии, кормовые деньги, обеспечение земель и промыслами* — так называемое открытое призрение. Главное же начинание Петра Алексеевича — и здесь строитель Российской империи был верен себе — *ограничение роли церкви в социальной политике России* и, соответственно, устройство призрения на новых государственных началах — с помощью светских структур (городские и губернские магистраты, финансовые ведомства, старосты и сотские).

Итак, императору Петру Великому удалось в известной мере создать систему общественного призрения. Им были затронуты все важнейшие вопросы призрения: необходимость различать нуждающихся по причинам их нужды и определять помощь в соответствии с этой нуждой; предупреждение нищеты как лучший способ борьбы с ней, для чего из нуждающихся были выделены работоспособные, профессиональные нищие и другие их категории. Император принимал решительные меры к урегулированию частной благотворительности, определил организованную помощь общества, создал органы призрения и выделил необходимые для развития дела средства. Таким образом, принятые им меры представляли собой уже последовательную целостную систему.

Однако и тогда, и особенно в постпетровскую эпоху достаточно действенной государственной системы социального обеспечения создано не было. История социальной помощи в России показывает, что в ней сосуществовали и в известной мере конкурировали две тенденции: государственная система призрения и благотворительность. «Идея общественного призрения как отрасли государственного управления, едва зародившаяся в начале царского периода нашей истории, назрела к концу его и требовала по условиям времени практического применения». Важно выяснить, в каком отношении находилась она к благотворительности, этой древнейшей форме общественного попечения.

В России общественное призрение — отрасль государственного управления — не отрицало благотворительность как проявление известного религиозного или морального настроения. Более того, государство признавало ее законность и видело в ней важнейший источник финансирования призрения. Новая политика в общественном попечении о бедных стремилась регулировать и направлять благотворительность, упорядочивать ее и в определенной степени подчинять государственным интересам пока еще без какого-либо ограничения и насилия над благотворителями. Государство еще не налагало обязанностей на общество, не обязывало его различать нищенствующих, выделять из них порочных

ленивцев и принимать по отношению к каждой отдельной категории нуждающихся определенные меры попечения. Эти обязанности оно готово было взять на себя и свои органы и позаботиться об устранении злоупотреблений нищенством. Частные же благотворители должны были по-прежнему подавать милостыню по своему усмотрению, правда, тем, кому правительство разрешит нищенствовать. Но помощь в закрытых заведениях, очевидно, предпочиталась обязательной раздаче пособий, и благотворителям рекомендовалось направлять свои пожертвования в богадельни, госпитали, школы.

Конец царского периода нашей истории завершился новой (государственной) мыслью, что *помощь общества в деле призрения не только добровольна, но и обязательна*. Уже по указу Федора Алексеевича монастыри, помещики, крестьяне и т.п. обязаны были участвовать в призрении. Разрешение этих вопросов, прежде всего правовое, происходит, однако, уже в следующем историческом периоде, когда идея общественного призрения как дела государственного получает крайнее развитие и подавляет частную благотворительность.

Во второй половине XVIII в. в России складываются условия для реорганизации всей социальной сферы. «Коронованный философ» Екатерина II, увлеченная идеями французских философов, стремилась превратить империю в великую и передовую страну, в том числе и в культурном развитии. В 1760—1770-е годы с помощью личного секретаря Екатерины И.И. Бецкого создаются специализированные учреждения для воспитания и образования детей: воспитательные дома в Москве и Петербурге для подкидышей, незаконнорожденных, «законных детей, оставляемых родителями по бедности»; Училище для девиц благородного происхождения и мещанского звания (будущий Смольный институт); Шляхетский кадетский корпус; Воспитательное коммерческое училище для купецких детей; родовспомогательное училище; педагогическое и художественное училищаи др. Все они были благотворительными и существовали на средства государства (для благородных сословий) и, главным образом, благотворителей, среди которых не последнюю роль играли сама Екатерина и ее окружение.

В Манифесте Екатерины II от 01.09.1763 «Об учреждении Воспитательных домов» подчеркивалось, что призрение бедных — это главное для верховной власти, что по представленному проекту в Москве будет выстроен Воспитательный дом для приносимых детей, с особым госпиталем для неимущих родительниц, и определяется он как государственное учреждение.

Идеям И.И. Бецкого, однако, не суждено было осуществиться — обитатели воспитательных домов гибли тысячами, воспитатели фор-

мально относились к питомцам, процветало лихоимство. Но зерно, брошенное Бецким в российскую почву, его теория и практика дали добрые всходы в Царскосельском лицее, в российской системе русского женского образования, а также в профессионально-технической подготовке детей.

Социально-экономическая ситуация в стране вынуждала императрицу создавать госпитали для бедных рожениц с анонимным отделением (где можно было рожать в масках), ссудные и вдовьи кассы, пункты для оспопрививания, дома для «пристройства безумных» в каждой из епархий. Екатерина II облегчила участь арестантов и каторжников, подтвердила отмену смертной казни в России, провозглашенную еще императрицей Елизаветой.

При участии Екатерины II в 1765 г. в России была создана первая общественная организация — Вольное экономическое общество, проводившее большую благотворительную работу.

Зарождение законодательства о социальном обеспечении в конце XVIII—XIX вв. Впервые государственная система общественного призрения для всех гражданских сословий была установлена в законодательном порядке в России в 1775 г. По Указу Екатерины II «Учреждение для управления губернией» создавалась новая система благотворения с новым управленческим аппаратом, финансами, направлениями и методами деятельности. *Губернская реформа 1775 г.* вызвала к жизни совершенно новые для России учреждения.

В каждой губернии для заведования делами общественного призрения предусматривалось создание под председательством губернаторов особых Приказов общественного призрения, на которые возлагалась обязанность организовывать и содержать народные школы, сиротские дома, больницы, аптеки, богадельни, дома для неизлечимо больных, дома для сумасшедших, работные дома (в которых бедные люди могли бы своим трудом добывать себе пропитание), смирительные дома (для исправления людей).

В тридцати трех губерниях страны появились приказы, в ведение которых были переданы все медицинские и благотворительные учреждения, все категории нуждавшихся в призрении и пенсионном обеспечении. Приказы были относительно самостоятельны в своей работе, могли привлекать к участию в благотворении местное население, кроме государственных финансов использовали и местные источники (проценты на недвижимость, доходы от местной промышленности, пенные и штрафные деньги, частные пожертвования и др.). Получив в 1775 г. по 15 тыс. руб. от центральной власти, приказы через 50 лет располагали совокупным капиталом в 25 млн руб.

Городам, обществам, селениям и частным лицам было предоставлено право создавать общественные заведения, а Городовое положение 1785 г. узаконило отчисления части городских доходов Приказом общественного призрения. При Екатерине II в России был учрежден первый инвалидный дом. Инвалидные дома — военные богадельни для призрения раненых, болезненных и престарелых воинов и их семейств. Инвалидами считались лица, ставшие по каким-либо причинам не способными к труду. При этом различали полуинвалидов — тех, кто мог исполнять некоторые работы и не требовал за собой постороннего ухода, инвалидов — лиц, не способных ни к каким работам и не способных обходиться без посторонней помощи.

При *Николае I* такие дома могли принять уже значительное количество призываемых. В целом же вся система российского социального обеспечения была зеркальным отражением слабости и несовершенства экономического, политического и социального устройства государства.

Изданный в 1827 г. Устав о пенсиях и единовременных пособиях устанавливал размеры пенсий для государственных чиновников, чинов полиции и их семей.

Просуществовавшие до земской реформы 1864 г. Приказы общественного призрения постоянно критиковались общественностью и отличались бюрократизмом, формализмом, лихоимством, тем, что «казенных средств на призрение оказалось недостаточно». В целом же работа в благотворительных обществах и учреждениях зависела от честности и благородства сотрудников или бескорыстных благотворителей; профессионалов в полном смысле этого слова не готовили.

Новый этап в развитии русского благотворения, ставший после реформ 1860—1870 х годов реальностью, наметился в середине XIX в. Он характеризовался не только новыми принципами социальной работы, но и, что немаловажно, бурным ростом числа самых разнообразных благотворительных обществ, учреждений и заведений, филантропических акций и мероприятий.

Главным новшеством стала *децентрализация социального призрения и обеспечения*, индивидуализация (сегодня это назвали бы адресностью) помощи, рациональный подход к формам и методам социальной работы, стремление к предупреждению обнищания людей.

В результате крестьянской реформы 1861 г. примерно треть освобожденных без земли крепостных оказалась на городском рынке рабочей силы, который не был еще готов принять такую массу неквалифицированных, почти неграмотных работников. Они-то и пополняли армию безработных, нищих и попрошайек. Впервые в крупных городах России во весь рост встали проблемы трудоустройства, профессиональной под-

готовки и переподготовки, обеспечения жильем большого количества обездоленных людей.

Именно эти проблемы и должны были решить *Земская* (1864) и *Городская* (1870) *реформы*, которые, по сути, переложили основное бремя социальной защиты и помощи нуждающимся на городское и земское (сельское) общественное самоуправление.

В компетенцию городских дум и управ, как и земских органов, входили «попечение о призрении бедных и о прекращении нищентства, устройство и заведование благотворительными и лечебными заведениями, участие в мероприятиях по охранению народного здоровья и предупреждению и пресечению падежей скота, развитие средств врачебной помощи... населению и изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении... попечение об устройстве общественных библиотек, музеев, театров и других подобного рода общепользных учреждений».

В качестве иллюстрации масштабов социальной защиты можно привести следующие цифры; к концу XIX в. в отдельных губерниях Европейской России на 100 тыс. жителей благотворительных учреждений приходилось: в Санкт-Петербургской губернии — 62, Тульской — 56, Московской — 49, Ярославской — 21, Калужской — 16, Рязанской — восемь, Орловской — шесть.

Только в течение 1898 г. воспользовались благотворительностью более 7 млн человек, не считая 20 млн случаев разовых оказаний благотворительной помощи. В благотворительных заведениях постоянно проживало около 500 тыс. человек.

Интересной формой общественного призрения в конце XIX столетия были *дома трудолюбия*. Для людей, нуждающихся в работе, составлялись особые артели, которые нанимались поденно для портовых или других так называемых черных работ, в том числе очистки улиц, площадей, набивки ледников и т.п. Из среды попечительства впервые избирается в 1881 г. Особый комитет попечителей для сбора пожертвований на сооружение дома трудолюбия. Он был построен за сравнительно короткое время и уже в 1896 г. смог дать работу более чем 21 тыс. человек. Подобные дома строились во многих городах России на благотворительные средства различных обществ и частных лиц. Главная цель домов трудолюбия состояла не только в том, чтобы предоставить людям временную работу и обучить профессии, но и в нравственном перевоспитании призреваемых и укреплении их сил для дальнейшей самостоятельной честной трудовой жизни. Под влиянием бурного развития законодательства Германии о социальном страховании на случай болезни и несчастных случаев на производстве

(1881—1883) в России в период с 1901 по 1903 г. были приняты соответствующие нормативные акты. Так, в 1901 г. утверждаются Временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность. В 1903 г. принят Закон о вознаграждении потерпевших рабочих вследствие несчастных случаев. Впоследствии (в 1912 г.) эти нормативные акты получили свое развитие в Законах «Об обеспечении на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве».

В соответствии с принятыми Законами в случае трудового увечья работник приобретал право на возмещение вреда в размере до 2/3 его годового денежного содержания (в зависимости от степени утраты трудоспособности), начиная с 14-й недели нетрудоспособности. Для рабочих, состоящих членами больничных касс, были введены пособия по временной нетрудоспособности (от 1/4 до 2/3 дневного заработка), по беременности и родам (две недели до родов и четыре недели после) в размере 1/2 дневного заработка, а также единовременное пособие на погребение в размере 20—30-дневного заработка умершего.

Начавшаяся в июле 1914 г. Первая мировая война и участие в ней России коренным образом изменили обстановку, в которой действовали участковые попечительства о бедных. Вся тяжесть социальной помощи в годы войны легла на Советы попечительства, на которые прежде всего возлагалась задача обследования материального положения семей лиц, призванных в армию. В соответствии с правительственным решением семьи, отдавшие на войну единственного трудоспособного кормильца, имели право на государственное пособие в сумме 6 руб. 90 коп. В зависимости от количества членов семьи последние могли получать до пяти и более пособий или пайков на указанную выше сумму. Городские попечительства проделали гигантскую работу — составили списки семей, имевших право на государственное пособие или паек. В течение всего первого года войны эта тяжелая задача успешно решалась, несмотря на то что на одного обследователя приходилось по 40—80 семей. В сентябре 1915 г. из общего количества семей, стоявших на учете в попечительствах, право пользования государственным пособием или пайком получили в разных городских попечительствах от 42 до 69% семей.

Поскольку военная мобилизация мужей оставила без кормильцев массу одиноких женщин-домохозяек и многодетных матерей, а государственное пособие далеко не обеспечивало прожиточного минимума, Советы городских попечительств оказывали денежную помощь таким семьям в зависимости от количества членов семьи в сумме от восьми до 15 руб. ежемесячно дополнительно к государственному пособию.

С августа 1914 по сентябрь 1915 г. во всех 20 городских попечительствах Петербурга финансовая помощь оказывалась 29 тыс. семей.

Облегчение продовольственного положения семей военнослужащих также было заботой городских попечительств: к осени 1915 г. они расширили сеть дешевых и бесплатных столовых с 18 до 33. Если в начале 1914 г. попечительские столовые отпускали по 2300 обедов в день, то в сентябре 1915 г. выдача увеличилась до 20 тыс. в день. За первый год войны столовые попечительств выдали свыше 4,5 млн обедов, в том числе 4,1 млн обедов бесплатно.

В условиях войны заметно поднялось значение такой отрасли попечительской деятельности, как трудоустройство нуждавшихся. В этих целях почти при всех 20 Советах городских попечительств были организованы специальные бюро или комиссии по трудовой помощи.

Резко обострилась во время войны проблема призрения детей-сирот, необходимость помощи детям матерей-солдаток. В течение 1906—1913 г. социальная работа попечительств в этой области была весьма скромной, за это время они учредили всего шесть детских приютов на 100 мест. А в условиях военного времени, к 01.08.1915, городские попечительства Петербурга открыли 42 детских приюта, в том числе 22 для постоянно живущих детей, десять — для дневного посещения и десять приютов-яслей. В целом под эгидой городских попечительств в 1915 г. действовало 106 различного рода детских учреждений. В попечительских детских приютах, садах, яслях, начальных училищах, ремесленных классах и других в той или иной форме призревало свыше 20 тыс. детей из нуждавшихся семей военнослужащих.

Таким образом, переход дела призрения в руки городских органов самоуправления привел к заметному повышению роли общественности в организации социального обеспечения, значительному расширению масштабов и возникновению новых форм обеспечения, росту сети благотворительных учреждений и заведений и в итоге — к общему увеличению количества обеспечиваемых.

Итак, в докапиталистический период в России основными социально правовыми формами материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных лиц выступали (наряду с содержанием чиновников и военнослужащих): опека и попечительство; гражданско-правовое обеспечение в рамках семейных отношений; государственное призрение для беднейших слоев населения; коллективная взаимопомощь внутри крестьянской общины и некоторые другие. В период развития капитализма сложились и функционировали следующие виды социального обеспечения: пособия по беременности и родам; по временной нетрудоспособности; пенсии по инвалидности (от трудового

увечья); пенсии по случаю потери кормильца. Для военнослужащих и чиновников предусматривалась пенсия в случае их выхода в отставку. Начали развиваться медицинская помощь и лечение. Создавались специальные фонды, кассы за счет взносов самих застрахованных, рабочих и работодателей. Лица, не являющиеся членами касс, имели право на обеспечение только в случае трудового увечья. Вместе с тем единой государственной системы социального страхования в России в тот период еще не существовало.

5.2. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

Проблемы социального обеспечения в России после Октябрьской революции не только не исчезли, но многократно выросли и обострились: в ходе Гражданской войны и военной интервенции число лиц, нуждавшихся в помощи, катастрофически возросло. Поэтому при губернских, уездных исполнительных комитетах Советов народных депутатов были открыты отделы социального обеспечения. В начальный период их деятельность основывалась исключительно на опыте органов попечительства, благотворительных обществ и системы общественного призрения. Затем с изменением политической и социально-экономической ситуации в стране структура и методы работы органов социального обеспечения также менялись в соответствии с принимаемыми государственными нормативными актами.

После событий октября 1917 г., приведших к установлению Советской власти, новое правительство — Совет народных комиссаров — приступил к реализации страховой программы большевистской партии. Эта программа обсуждалась еще как думский законопроект о страховании рабочих в 1912 г. и предусматривала введение государственного страхования в случаях утраты трудоспособности или потери заработка ввиду безработицы, распространение страхования на всех лиц наемного труда и их семейства, производство выплаты всем застрахованным из расчета полного заработка с возложением расходов на предпринимателей и государство и др.

На шестой день своего существования, 13.11.1917, СНК включил в число первых мероприятий и декретов Советской власти официальное правительственное сообщение «О социальном страховании». В нем указывалось, что рабочее и крестьянское правительство приступает к изданию декретов о политике социального страхования на основе следующих страховых принципов:

- 1) страхование всех без исключения рабочих, а также городской и сельской бедноты;
- 2) страхование всех видов потери трудоспособности, а именно на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства и сиротства, а также безработицы;
- 3) возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей;
- 4) возмещение по меньшей мере полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы;
- 5) полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях.

Реализация провозглашенной программы началась с принятия в ноябре—декабре 1917 г. целого ряда директив, положивших начало формированию новой системы социального обеспечения, основанной на закреплении права на социальное обеспечение за каждым трудящимся предприятия, потерявшим трудоспособность. Одним из самых ранних актов стал Декрет СНК от 10.11.1917 «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев», в соответствии с которым указанным лицам, пострадавшим от несчастных случаев по 1917 г. включительно, пенсия увеличивалась на 100% за счет пенсионного фонда. Источниками создания страховых фондов для выплаты пенсий и пособий являлись страховые взносы предприятий и лиц, использовавших наемный труд, с освобождением застрахованных от внесения каких-либо взносов.

Затем были приняты: Положение о страховании на случай безработицы (утверждено ВЦИК и СНК 11.12.1917); Декрет ВЦИК от 22.12.1917 «О страховании на случай болезни», Положение о страховом совете (утверждено Наркомтрудом 29.11.1917), Положение о страховом присутствии (утверждено Наркомтрудом 16.12.1917), которые предусматривали кроме назначения пособий в случае болезни, родов, смерти работников также предоставление следующих видов бесплатной врачебной помощи: первой помощи, амбулаторного лечения, лечения на дому, родовспоможения, коечного лечения с полным содержанием, санаторного и курортного лечения. В ноябре 1917 г. специальным Декретом СНК¹* все лечебные учреждения были переданы предпринимателями в ведение больничных касс. В 1919 г. было установлено бесплатное детское питание в виде пайков для детей до 14 лет независимо от социального положения их

¹ Декрет СНК от 14.11.1917 «О бесплатной передаче больничным кассам всех лечебных учреждений и предприятий или, в случае неимения таковых, о выдаче денежных сумм на оборудование их».

родителей. Особое внимание уделялось беспризорным детям. Существовали детские приемники, детские дома, трудовые коммуны. Прием детей в эти учреждения осуществлялся по решению специальных комиссий, создаваемых при местных отделах народного образования. В них принимались дети от трех до семи, от восьми до 14 и от 13 до 16 лет.

В 1920 году органы Народного комиссариата социального обеспечения оказали единовременную денежную и иную помощь в виде продуктов, одежды, топлива 8651 тыс. семей красноармейцев. К 01.11.1920 93780 инвалидов содержались в специализированных учреждениях, а в детских домах находилось 1230 600 детей. Организация социального страхования советским правительством во многом оказалась более прогрессивной по сравнению с дореволюционным периодом: страхование по болезни распространялось на всю территорию России, охватывало все виды труда и всех наемных работников.

Народный комиссариат социального обеспечения 09.05.1918 отдал распоряжение местным (губернским) комиссариатам социального обеспечения организовать учреждения социального обеспечения в подведомственных им районах: дома материнства и младенчества, детские дома, дома для инвалидов, вдов и стариков.

В марте 1919 г. было официально заявлено, что социальное обеспечение трудящихся от всех видов потери трудоспособности поставлено на прочную законодательную основу, причем впервые в мире сделано нормой социальное страхование по безработице за счет нанимателей и государства.

По поводу социальной деятельности советского правительства в первые месяцы новой власти можно сказать, что наряду с позитивными демократическими мерами в этих действиях присутствовал и революционный романтизм, и откровенный популизм, стремление обеспечить широкую социальную базу большевистской партии, что и привело к принятию правовых актов, касавшихся страхования и, с одной стороны, опередивших свое время, а с другой — не обеспеченных реальными финансовыми и материальными возможностями государства. Первое, что было сделано, — *упразднены* все ранее существовавшие благотворительные заведения и общества. Декретом СНК от 26.04.1918 Народный комиссариат государственного призрения (как «пережиток прошлого», когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности, не соответствующих социалистическому пониманию задач социального обеспечения) был переименован в *Народный комиссариат социального обеспечения*. Этот день стал днем рождения системы социального обеспечения Советской России.

Гражданская война и политика «военного коммунизма» принципиально изменили социально-экономическое положение трудящихся.

Промышленность была национализирована, власть и ресурсы сконцентрированы в руках государства, ликвидированы товарно-денежные отношения, введена уравнительность в распределении предметов потребления, работники превращены в «бойцов трудовой армии».

Поэтому в период второй инновации в сфере социальной помощи (1918—1920) трудящиеся уже не были наемными работниками в строгом смысле этого понятия, рынок труда был ликвидирован, и в РСФСР остался единственный работодатель — государство. Именно государственные органы определяли потребности в рабочей силе, сферы приложения труда, его условия и размеры оплаты. Такого рода изменения хозяйственной жизни повлекли за собой и соответствующие изменения социальных рисков и способов защиты от них. Тогда-то и было трансформировано социальное страхование в социальное обеспечение, что во многом было связано с тезисом большевистской идеологической доктрины о возможности скорой реализации коммунистического идеала. Считалось, что социальное обеспечение является стадией полного коммунистического обеспечения, а от социального страхования как института «буржуазного права» можно отказаться.

Правда, война заставила оставить мечты о всеобщей и равной для всех трудящихся социальной обеспеченности. Необходимость налаживания работы военной промышленности, снабжения Красной армии, спасения от голода городского, прежде всего пролетарского, населения — все это изменило направленность социального обеспечения. Оно стало *избирательным*, распространялось только на «ударные» группы населения, на наиболее социально слабо защищенные его слои, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий. Социальное обеспечение в период Гражданской войны и «военного коммунизма» регулировалось *Положением о социальном обеспечении трудящихся*, утвержденным Декретом СНК от 31.10.1918, по которому наличие инвалидности и ее степень устанавливались медицинской экспертизой, учреждаемой при страховой кассе, и Декретом о финансировании социального обеспечения от 17.04.1919¹.

В их основу был положен принцип обязательной государственной помощи нетрудоспособным за счет государственного бюджета, лишенной всякой «примеси благотворительности и нищенских подачек». Государственная помощь оказывалась с тем, чтобы всякого попавшего в нужду вернуть к трудовой жизни, а если это невозможно вследствие

¹ Декрет СНК от 17.04.1919 «Об изменении положения о социальном обеспечении трудящихся в части, касающейся его финансовой системы» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. 1919. 26 мая.

его старости и инвалидности, то дать ему соответствующий уход в доме инвалидов или пенсионное обеспечение. Постоянная или временная утрата трудоспособности удостоверяется с 1918 г. медицинским освидетельствованием, проводимым Бюро врачебной экспертизы при общегородских, районных и областных страховых кассах. Вводится всестороннее обеспечение трудящихся — рабочих по найму, кустарей и ремесленников. Происходит объединение учреждений социального обеспечения и страхования в Народном комиссариате социального обеспечения, с присвоением ему более широких и всесторонних функций социальной защиты.

Итак, социальное обеспечение заменило собой страхование во много благодаря огосударствлению и централизации управления в условиях Гражданской войны и «военного коммунизма». По Декрету СНК от 31.10.1918 были ликвидированы все прежние страховые учреждения, в том числе страховые присутствия и страховые советы, структуры страховой медицины. Следствием упразднения прежних страховых компаний и огосударствления дела социального обеспечения явилась ликвидация самостоятельности и самоуправления в этой области. Другим необходимым мероприятием в процессе формирования централизованного социального обеспечения стал введенный в апреле 1919 г. новый порядок образования и использования финансовых фондов. Страховые взносы (по классам опасности и риска всех предприятий и учреждений) всех видов социального обеспечения из государственного бюджета в соответствии со сметой Наркомтруда, взносы предприятий и учреждений направлялись не в органы социального обеспечения, а взимались налоговым аппаратом Народного комиссариата финансов и через местное казначейство зачислялись в фонд казны наряду с обычными налоговыми поступлениями. Что касается Всероссийского фонда социального обеспечения, в котором по Декрету от 31.10.1918 сосредоточивались средства всех остальных фондов и страховых касс, то при новом порядке финансирования они влились в ресурсы государственного бюджета. В итоге *полноправным «хозяином» системы социального обеспечения и монопольным субъектом управления этой системой стало государство.*

Функции органов управления социальным обеспечением выполняли местные Советы депутатов. Возглавлялась управленческая вертикаль в центре Наркомтрудом и Народным комиссариатом социального обеспечения. Первым народным комиссаром социального обеспечения была А.М. Коллонтай. Таким образом, в течение 1918—1920 гг. были заложены основы централизованной системы управления социальным обеспечением.

Следует отметить внимание Советского государства в обстановке Гражданской войны к социальному обеспечению красноармейцев, красногвардейцев и членов их семей. Уже 07.08.1918 СНК издал Декрет «О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-крестьянской Красной Армии и их семейств», а через полгода — Декрет СНК от 21.01.1919 «О распространении действия декретов о пенсионном обеспечении красноармейцев и их семейств на некоторые категории военнослужащих», которым действие Декрета СНК от 07.08.1918 было распространено на моряков Красного Флота РСФСР, военнослужащих пограничной охраны, продовольственных отрядов, железнодорожной охраны, на все категории солдат и матросов прежней армии и флота.

Отличительной чертой аппаратов органов социального обеспечения рассматриваемого периода было привлечение масс трудящихся к непосредственной практической работе по всем отраслям социального обеспечения, через профсоюзы, Советы, в специальных комиссиях, коллегиях, что приводило иногда к громоздкости аппаратов.

Особенности социального обеспечения в условиях новой экономической политики. Социальное обеспечение в Советской России с окончанием Гражданской войны и введением нэпа вступило в новый период своего развития. Восстановление многоукладности и товарно-денежных отношений, перевод предприятий на хозяйственный расчет, отмена трудовой повинности, появление в составе занятого населения категорий «наемных работников» и «предпринимателей» побудили возродить систему социального страхования. В условиях катастрофического экономического спада, хозяйственной разрухи, финансового кризиса, многомиллионных людских потерь за годы двух войн, массовой безработицы, падения жизненного уровня населения социальное обеспечение требовало огромных расходов, непосильных для государства. Под влиянием этих и многих других факторов советское правительство приходит к заключению о необходимости возврата к социальному страхованию рабочих и служащих.

Поворотной вехой на этом пути перехода от социального обеспечения периода Гражданской войны и «военного коммунизма» к социальному страхованию стал Декрет СНК РСФСР от 15.11.1921 «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом». В соответствии с ним социальному страхованию подлежали лица, занятые наемным трудом в государственных, кооперативных, общественных, концессионных, арендных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах. Страхованием пользовались работники наемного труда во всех случаях социального риска, в том числе при временной или постоянной утрате трудоспособности, безработице и др. Декретом застрахованные полно-

стью освобождались от взносов на все виды социального страхования. Страховые взносы уплачивались администрацией или владельцами предприятий, учреждений и хозяйств без права какого-либо обложения страхуемых. По всем видам страхования страховые взносы составляли 21—28% от выплачиваемой предприятием общей суммы заработной платы. Декретом СНК РСФСР от 15.11.1921 вводились выдача пособий в случае болезни и назначение пенсий. В целом после принятия этого Декрета государственное пенсионное обеспечение рабочих и служащих стало осуществляться *по системе социального страхования*, а военнослужащих и других категорий трудящихся — *по системе социального обеспечения*.

В соответствии с новой социально-защитной политикой советское правительство в годы восстановительного периода приняло целый ряд нормативных актов:

— Декрет СНК РСФСР от 08.12.1921 «О социальном обеспечении инвалидов» предоставлял право на получение пенсии по инвалидности всем рабочим и служащим, а также военнослужащим в случае наступления инвалидности по причине профессионального заболевания, увечья, общего заболевания или старости;

— Декрет СНК РСФСР от 09.12.1921 «О социальном обеспечении членов семейств трудящихся в случае смерти кормильца семьи» гарантировал пенсионное обеспечение членов семей в случае смерти кормильца;

— Декрет СНК РСФСР от 09.12.1921 «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнстве»;

— Декрет СНК РСФСР от 09.12.1921 «Об обеспечении семей лиц, призванных в ряды Красной Армии и Флота»;

— Декрет СНК РСФСР от 19.12.1921 «О страховании на случай болезни»;

— Декрет СНК РСФСР от 28.12.1921 «О социальном обеспечении при безработице» и др.

В результате усилиями советского правительства в 1921—1924 гг. стала складываться система социального страхования и обеспечения лиц наемного труда, бывших военнослужащих и их семей, что подтверждается принятием ВЦИК, СНК и другими руководящими органами РСФСР около 100 декретов, положений и других документов по этим вопросам.

Распоряжением Народного комиссариата здравоохранения и Наркомтруда РСФСР от 19.04.1924 «О порядке снабжения застрахованных протезами и ортопедическими аппаратами» было установлено право на бесплатное протезирование и снабжение ортопедическими пред-

метами в порядке очередности всех застрахованных, членов их семей, инвалидов труда и членов их семей, получающих пенсию из фонда социального страхования.

Постановлением СНК РСФСР от 06.10.1925 была введена плата за содержание детей в детских учреждениях. Однако ее размер был ограничен. Плата за обучение в школах и воспитание в дошкольных учреждениях не должна была превышать для рабочих и служащих 6% получаемой ими заработной платы, вне всякой зависимости от количества обучающихся или воспитывающихся детей.

В особой форме решались задачи социальной помощи нуждавшимся в ней *крестьянам*. Государственным социальным обеспечением пользовались лишь те крестьяне — участники войны, инвалиды и жертвы террора военного времени, которых было невозможно обеспечить посредством крестьянской взаимопомощи или трудоустройства в артелях или кооперациях инвалидов.

Декрет СНК РСФСР от 14.05.1921 «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев» ориентировал советские органы в центре и на местах на то, чтобы основную тяжесть заботы о социальном обеспечении нуждавшихся *переложить на само крестьянство путем организации общественной взаимопомощи*.

Государство тем самым фактически признало, что оно не в состоянии содержать все социально необеспеченные категории крестьян за счет государственного бюджета.

В связи с этой официальной установкой крестьянская взаимопомощь являлась основой организации социального обеспечения крестьян в течение всего восстановительного периода. В соответствии с Декретом возглавить дело социальной помощи нуждавшимся на селе были призваны выборные крестьянские комитеты общественной взаимопомощи. Комитеты создавались при сельских советах и волостных исполкомах.

На крестьянские комитеты возлагались также обязанности по организации взаимопомощи при неурожаях, пожарах и других социальных бедствиях, распределении государственной помощи среди крестьян во всех ее формах, налаживании общественной трудовой взаимопомощи и непосредственной адресной помощи семьям инвалидов, красноармейцам и трудармейцам, впавшим в нужду, а также семьям погибших красноармейцев, вдовам и сиротам, больным и престарелым.

Комитеты крестьянской взаимопомощи осуществляли социальную помощь нуждавшимся в виде пособий, ссуд, вспашки полей и уборки урожая, финансовой поддержки школ, больниц, инвалидных домов,

их обеспечения топливом и др. Например, комитеты Царицынской губернии в 1921 г. выдали пособий на сумму 117 тыс. руб., организовали трудовую помощь 5400 хозяйствам, обеспечили вспашку 3800 десятин земли. В Саратовской губернии комитеты израсходовали на финансовую поддержку 225 тыс. руб., охватили трудовой помощью 35 тыс. хозяйств. В общей сложности, по сведениям Н.А. Милютина, комитетами крестьянской взаимопомощи РСФСР обеспечена вспашка земли в 1922 г. в объеме 50 тыс. десятин, в 1923 г. — 220 тыс., в 1924 г. — 270 тыс. десятин. В целом по линии комитетов получили различную помощь в 1922 г. 376 тыс. хозяйств, в 1923 г. — 544 тыс. хозяйств, в 1924 г. — 656 тыс. хозяйств, из них трудовой помощью охвачено соответственно 105 тыс., 124 тыс. и 164 тыс. хозяйств. В соответствии с Положением о крестьянских обществах взаимопомощи, утвержденным Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 25.09.1924, крестьянские общества взаимопомощи действовали в различных регионах примерно до 1930—1931 гг.

В результате коллективизации возникли новые формы социального обеспечения крестьянства. Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 13.03.1931 было утверждено Положение о кассах общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц. Колхозные кассы взаимопомощи организовывали детские ясли, дома для престарелых, оказывали помощь нетрудоспособным и т.п.

С 1930 года государство поставило задачу расширения сети инвалидных домов до пределов «полного охвата совершенно лишенных трудоспособности и в первую очередь инвалидов Гражданской войны и членов семей погибших на войне, а также беспризорных одиноких инвалидов, нуждающихся в постоянном уходе».

С созданием колхозов отпала необходимость в трудовой помощи со стороны крестьянских обществ. Теперь они сосредоточиваются на организации помощи колхозникам в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца и т.д.

В соответствии с Примерным уставом сельскохозяйственной артели, утвержденным постановлением ЦИК и СНК СССР от 01.03.1930, *на колхозы возлагалась обязанность социального обеспечения нетрудоспособных колхозников.* Его условия и размеры определялись правлением колхозов с последующим санкционированием общим собранием колхозников.

В новом Примерном уставе сельскохозяйственной артели, утвержденном постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17.02.1935, наряду с кассами общественной взаимопомощи предусматривалось создание специальных фондов для оказания помощи престарелым колхозникам, детям-сиротам и для содержания детских яслей.

5.3. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX в.

Ускоренная индустриализация страны и вызванный ею численный рост рабочих с конца 1920-х годов побудили правительство сделать определенные шаги по повышению уровня организации пенсионного обеспечения. В первом пятилетнем плане были предусмотрены льготы в пенсионном обеспечении ударников труда, работников с большим стажем работы в важнейших индустриальных отраслях; планировалось улучшить социальное обслуживание инвалидов, расширить круг лиц, получающих пенсии по старости.

Постановлением Наркомтруда от 05.03.1928 впервые было введено пенсионное обеспечение по старости в текстильной промышленности. С апреля 1929 г. пенсии по старости стали получать рабочие металлургической и горной промышленности, железнодорожного и водного транспорта и целого ряда других отраслей. Важно отметить, что был определен возраст выхода на пенсию по старости: для мужчин — 60 лет, для женщин — 55 лет — самый низкий в мире. При этом вводились льготы занятым на производстве с тяжелыми и вредными условиями труда, где пенсии по старости назначались с 50 лет при 20-летнем стаже.

Постановлением ЦИК, СНК СССР (март 1928 г.) было упорядочено пенсионное обеспечение инвалидов труда и семей, потерявших кормильца. Размеры пенсий устанавливались в зависимости от группы и причины инвалидности, производственного стажа и размера заработной платы. Заметной вехой в организации пенсионного дела стало постановление ЦИК, СНК СССР от 13.02.1930 «Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию», систематизировавшее законодательство о пенсионном обеспечении рабочих и служащих.

Нельзя не отметить, однако, что в соответствии с официальной идеологической доктриной, предусматривавшей классовый подход к кадровой политике, в этом нормативном документе рабочим по сравнению со служащими предоставлялись определенные преимущественные права на назначение пенсий. Целой группой специальных постановлений 1929—1930 гг. Правительство улучшило пенсионное обеспечение учителей, агрономов и др. Эти меры сопровождались постоянным увеличением общего количества граждан, пользовавшихся пенсионным обеспечением.

Значительные социально-политические и экономические изменения, произошедшие в стране в процессе реализации первого и второго пятилетних планов, позволили в Конституции СССР 1936 г. закрепить

право всех граждан на социальное обеспечение по старости, болезни, утрате трудоспособности. Важнейшим шагом вперед стало установление равенства прав всех граждан на пенсионное обеспечение. Согласно новой Конституции, пенсии рабочим и служащим по старости и инвалидности назначались на одинаковых условиях. Ограничения в пенсионном обеспечении, распространявшиеся на лиц, лишенных избирательных прав по социальному происхождению или положению, были отменены.

В годы Великой Отечественной войны (1941—1945) главное внимание Правительства было направлено на организацию социального обеспечения военнослужащих и их семей.

В послевоенные годы восстановления народного хозяйства с целью подъема ведущих отраслей промышленности и привлечения трудящихся на предприятия этих отраслей указами СНК СССР 1947—1956 гг. были установлены повышенные размеры пенсий для работников этих отраслей.

В 1950-е годы завершилось создание системы социального обеспечения рабочих и служащих. Президиум Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС) 05.02.1955 утвердил Положение о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию. 14.07.1956 был принят Закон СССР «О государственных пенсиях». Указанные правовые акты явились результатом внутриотраслевой кодификационной работы в общесоюзном масштабе. Видовая кодификация законодательства на таком уровне и в таком объеме была проведена в нашей стране впервые. В отличие от предшествовавших видовых форм кодификации, которые заключались в объединении нормативных актов по отдельным видам обеспечения, Закон СССР «О государственных пенсиях» в комплексе объединил все основные виды пенсий и установил единые правила и порядок их назначения и выплаты. С принятием этих комплексных кодифицированных актов законодательство о социальном обеспечении стало более концентрированным, полным и доступным для широких масс трудящихся. Вследствие введения в действие нового Закона СССР «О государственных пенсиях» было отменено около тысячи ранее изданных актов.

В 1955 году при Совете Министров СССР был образован Государственный комитет по труду и заработной плате. Госкомтруд СССР стал издавать постановления по вопросам социального обеспечения, а также разъяснения о применении действующего законодательства по этим вопросам. Постановления и разъяснения издавались этим органом, как правило, совместно или по согласованию с ВЦСПС, а в случаях, предусмотренных действующим законодательством, — с другими заинтересованными органами. Нормативные акты Госкомтруда занимали значительное место в системе источников права социального обеспечения.

Руководство делом социального обеспечения в союзных республиках было возложено на соответствующие министерства социального обеспечения.

Завершением создания целостной системы социального обеспечения граждан явилось распространение социального страхования и пенсионного обеспечения на колхозников. Закон СССР от 15.07.1964 № 2688-VI «О пенсиях и пособиях членам колхозов» и Положение о порядке назначения и выплаты пособий по социальному страхованию членам колхозов 1970 г. в значительной мере отразили — и по содержанию, и по форме — влияние Закона СССР «О государственных пенсиях», а также Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию.

Принятая в 1977 г. Конституция СССР закрепила право граждан СССР на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Более того, в Конституции устанавливались организационные и юридические гарантии осуществления этого права. Социальное обеспечение в СССР рассматриваемого периода осуществлялось на основе трех сложившихся систем:

1) государственное социальное обеспечение военнослужащих, членов творческих союзов, учащихся и ряда других категорий граждан за счет государственных, республиканских и местных бюджетов;

2) государственное социальное страхование рабочих и служащих, находившееся в ведении профессиональных союзов; источником его финансирования являлись взносы предприятий, учреждений, организаций и бюджетные дотации;

3) социальное обеспечение колхозников, средства на которое формировались из отчислений от доходов колхозов и дотаций по государственному бюджету. Независимо от системы, материально обеспечивавшей граждан, они были полностью освобождены от уплаты каких-либо взносов на социальное обеспечение или страхование.

Начиная с середины 1970-х годов возникает и развивается система социального обслуживания. Довольно интенсивно развивалась система социальной реабилитации инвалидов (от домов-интернатов до их трудоустройства, обеспечения транспортными средствами, протезирования, а также профессиональной подготовки и переподготовки).

Наряду со стационарными учреждениями социального обслуживания появился и такой его вид, как социально-бытовое обслуживание нетрудоспособных лиц на дому. Для зачисления на надомное обслуживание требовался ряд документов, в том числе справка лечебного учреждения об отсутствии хронических психических заболеваний в стадии выражен-

ного дефекта или глубокой умственной отсталости; туберкулеза в открытой форме; хронического алкоголизма; венерических и инфекционных заболеваний, бактерионосительства. Дома-интернаты, на которые было возложено обслуживание граждан на дому, должны были оказывать следующие виды услуг:

- доставку продуктов по предварительно разработанному набору один–два раза в неделю (при возможности могла быть организована доставка раз в день горячего обеда и полуфабрикатов на завтрак и ужин);

- стирку и смену постельного белья не реже одного раза в десять дней, для чего дом-интернат выделял на каждого обслуживаемого три комплекта белья;

- уборку жилого помещения и мест общего пользования;

- доставку медикаментов, оплату коммунальных услуг, сдачу вещей в прачечную и химчистку, обуви — в ремонт.

В законодательстве специально оговаривалось, что «медицинское обслуживание граждан, принятых на надомное обслуживание, производится лечебно-профилактическими учреждениями в общеустановленном порядке». Кроме того, определялась дифференциация в оплате стоимости оказываемых услуг: лица, получавшие пенсию до 50 руб., от оплаты освобождались полностью.

Поскольку надомное обслуживание являлось не свойственной домам интернатам функцией, вызвавшей разного рода организационные трудности у этих учреждений, возникла необходимость создания самостоятельной службы со специальными структурными подразделениями по оказанию социально-бытовой помощи нетрудоспособным гражданам. Такими структурными подразделениями стали отделения социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам, которые были организованы при районных отделах социального обеспечения. Их деятельность регламентировалась Временным положением об отделении социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам. В Положении оговаривалось, что помимо ставших уже традиционными видов социально-бытовой помощи социальные работники должны были при необходимости оказывать помощь в соблюдении личной гигиены, выполнять просьбы, связанные с почтовыми отправлениями, содействовать в получении необходимой медицинской помощи, принимать меры к погребению умерших одиноких пенсионеров. Услуги предоставлялись без взимания какой-либо платы. Законодательство предусматривало тесное взаимодействие с комитетами Красного Креста с целью организации шефства над одинокими пенсионерами, нуждающимися в медицинском уходе. Социальный работник, входящий в штат отделения социальной

помощи, должен был обслуживать на дому от восьми до десяти нетрудоспособных пенсионеров или одиноких инвалидов I и II группы. Отделения создавались при наличии не менее 50 нетрудоспособных, нуждающихся в надомном обслуживании. В 1987 г. были внесены некоторые изменения в деятельность отделений социальной помощи. В основном изменения касались вопросов организации отделений социальной помощи на дому. Более четко был определен контингент лиц, подлежащих надомному обслуживанию, а также предусматривалось, что лица, получающие пенсию в максимальных размерах, вносят плату, составляющую 5% пенсии. Зачисление на надомное обслуживание осуществлялось на основании личного заявления и заключения медицинского учреждения о нуждаемости в таком обслуживании. Таким образом, сложилась ситуация, когда функции социального обслуживания нетрудоспособных на дому одновременно выполняли две организации: государственная — отделения социальной помощи и в меньшей степени общественная — служба милосердия Красного Креста. При этом во многом совпадали как виды оказываемых социальных услуг, так и круг лиц, которым эти услуги оказывались одновременно и государственной, и общественной организациями.

Таким образом, исторически складывалось, что общественные организации осуществляли те виды деятельности, которые государство в силу отсутствия экономических, материально-технических и организационных возможностей не могло выполнять. Об этом свидетельствует история развития службы медико-социальной помощи нетрудоспособным гражданам: в послевоенные годы, когда у государства не было сил и средств для развития службы надомного обслуживания, оно развивало систему домов-интернатов для престарелых и инвалидов. В значительной степени развитие индивидуального надомного обслуживания сдерживалось порочными идеологическими установками, согласно которым отдавалось предпочтение развитию коллективных форм предоставления социального обслуживания. Удовлетворение потребности населения в надомном обслуживании частично взяло на себя общество Красного Креста.

Безусловно, служба милосердия снимала остроту проблемы, однако не решала ее полностью. С годами в результате увеличения абсолютного числа престарелых в обществе потребность в социально-бытовой помощи этой категории граждан приобрела значительные масштабы: дома-интернаты не могут вместить всех нуждающихся; возрастает число нетрудоспособных, проживающих отдельно от своих родственников; демографические перспективы предполагают дальнейшее увеличение доли лиц старческого возраста в населении — все это обусловило решение

задач социального обслуживания нетрудоспособных на государственном уровне, создания государственной системы, государственной службы, непосредственно занятой предоставлением медико-социальных и бытовых услуг на дому.

На момент распада СССР сформировались практически все основные виды социального обеспечения граждан, которые продолжают развиваться в новой России с учетом изменившейся социально-экономической ситуации, новых социальных приоритетов, перспектив социального развития на ближайшие годы, не отступая от позитивных начал, заложенных прежним законодательством о социальном обеспечении.

5.4. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

В условиях формирования российской государственности существенно меняются подходы к социальному обеспечению граждан. Важным этапом в развитии российской системы пенсионного обеспечения явился Закон РФ от 20.11.1990 № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации». Впервые законодательно было закреплено право граждан на социальные пенсии. Коренным образом изменились условия назначения пенсий и порядок определения их размеров. Так, размеры пенсий увязывались со стоимостью жизни и оплатой труда. Согласно ст. 7 «Исчисление и увеличение пенсий в связи с ростом заработной платы в стране» этого Закона (в редакции Федерального закона от 21.07.1997 № 113 ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий»), с 01.02.1998 пенсии подлежали исчислению и увеличению путем применения индивидуального коэффициента пенсионера. Особые условия назначения пенсий для военнослужащих, работников органов внутренних дел, Комитета государственной безопасности СССР (КГБ СССР), Федеральной службы контрразведки (ФСК России), Федеральной службы безопасности (ФСБ России) были установлены Законом РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (далее — Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих).

Закон РФ от 21.05.1993 № 5001-1 «О пенсионном обеспечении родителей погибших военнослужащих, проходивших военную службу по призыву» предусматривал право указанных лиц на пенсионное обе-

спечение. Существенные изменения произошли и в системе пособий. В соответствии с Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» лица, считающиеся безработными, приобрели право на получение соответствующего пособия. Единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием была установлена Федеральным законом от 19.05.1995 № 81 ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Федеральный закон от 12.01.1996 № 8 ФЗ «О погребении и похоронном деле» закрепил право лиц, осуществляющих похороны, на получение соответствующего пособия либо (по их выбору) на бесплатные услуги по погребению в размере, не превышающем пособие. Существенным шагом в развитии российской системы социального обеспечения явилось страхование целого ряда компенсационных выплат:

- матерям или другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком;
- лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы;
- лицам, достигшим 80-летнего возраста;
- престарелым гражданам, нуждающимся в уходе по заключению врача;
- студентам и аспирантам, находящимся в академических отпусках по медицинским показаниям;
- неработающим женам военнослужащих, проживающим вместе с мужьями в местностях, где они не могут трудоустроиться;
- на детей, находящихся под опекой и попечительством в приемной семье;
- беженцам и вынужденным переселенцам;
- на питание детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях.

С развитием рыночных отношений появилась потребность в коренном изменении подходов к назначению и выплате пособий и пенсий. С середины 1990-х годов началась активная подготовка нового пенсионного законодательства, направленного на усиление страховых начал, создание Пенсионного фонда с формированием индивидуальных персонифицированных счетов в нем каждого работающего гражданина.

В декабре 2001 г. было принято сразу три закона, которые кардинальным образом изменили структуру и направленность действующего пенсионного законодательства. Это Федеральные законы от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Для обеспечения фи-

нансовой базы пенсионной реформы были внесены изменения в главу 24 («Единый социальный налог») НК РФ. В основу разграничения правового регулирования пенсионного обеспечения нетрудоспособных граждан был положен источник финансирования: пенсии, назначаемые по Федеральному закону «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», стали финансироваться за счет федерального бюджета, а пенсии, назначаемые по Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», — из средств ПФР. В Федеральном законе «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» определялись основания и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии. В нем же устанавливались: круг лиц, имеющих право на трудовую пенсию; виды трудовых пенсий (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца); размеры трудовых пенсий; порядок назначения и перерасчета размеров пенсий; порядок сохранения и конвертации ранее приобретенных прав на пенсионное обеспечение.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Сформулируйте понятие и назовите виды источников права социального обеспечения.
2. Проанализируйте федеральное законодательство о пенсионном обеспечении за период с 1960-х до 1990-х годов. На каких принципах оно формировалось?
3. В чем состоит особенность регионального законодательства о социальном обеспечении?
4. Какую роль играют акты органов местного самоуправления и локальные источники права в сфере социального обеспечения?
5. Назовите основные этапы становления системы социального обеспечения в дореволюционной России.
6. Чем характеризуется период развития законодательства о социальном обеспечении России в XVIII—XIX вв.?
7. Как развивалась система законодательства о социальном обеспечении в период существования Советского государства?
8. Как формировалась пенсионная система с развитием рыночных отношений в России?

Глава 6. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:

знать:

- понятие правоотношений по социальному обеспечению;
- виды правоотношений по социальному обеспечению;
- особенности правосубъектности сторон правоотношений по социальному обеспечению;
- основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений по социальному обеспечению;

уметь:

- классифицировать правоотношения по социальному обеспечению по различным критериям;
- определять правосубъектность граждан в различных видах правоотношений по социальному обеспечению;
- определять субъектный состав материальных и процедурных отношений по социальному обеспечению;

владеть навыками:

- применения полученных знаний при решении конкретных профессиональных задач.

6.1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ

В процессе своей жизни все люди и их объединения вступают друг с другом в различные взаимоотношения (общественные отношения). В некоторых случаях в зависимости от характера и значимости этих отношений государство вмешивается в них с помощью норм права, устанавливая определенные правила. И тогда мы сталкиваемся уже с правоотношениями, то есть с урегулированными нормами права общественными отношениями, в которых участники (субъекты правоотношений) наделены и связаны друг с другом взаимными субъективными правами и обязанностями.

Правоотношения любой отрасли права составляют предмет его правового регулирования. О правоотношениях, входящих в предмет

права социального обеспечения, мы уже говорили в первых главах учебника. Теперь давайте их разберем подробнее.

Предмет данной отрасли — это совокупность разных по своей природе правоотношений, в рамках которых происходит перераспределение государством средств с целью недопущения обнищания, бедности и расслоения в обществе. Отношения эти могут быть как материальные, в рамках которых и происходит это перераспределение, так и процедурно-процессуальные, обеспечивающие реализацию права на социальное обеспечение и защиту нарушенных прав в данной сфере. Р.И. Иванова в своей книге «Правоотношения по социальному обеспечению в СССР» писала, что «...ядро системы правовых отношений социального обеспечения составляют материальные правоотношения. Именно в них удовлетворяются социально-экономические потребности (населения). Правоотношения второго рода являются производными от первого и выполняют миссию обслуживания: либо содействуют реализации прав граждан в этой сфере отношений, либо восстанавливают нарушенное право в особой организационной форме — процедурной»¹.

Классификация. Таким образом, приступая к классификации правоотношений, мы в первую очередь можем выделить материальные (в которых объектом выступают материальные блага, предоставляемые населению) и процедурно-процессуальные (в которых объектами выступают определенные действия со стороны участников правоотношений).

Материальные правоотношения также могут быть разделены на большое количество более мелких и связано это с разнообразной природой данных правоотношений. Различны не только виды материальных благ, которые предоставляются гражданам в рамках социального обеспечения, но и различны источники их выплаты, а также субъекты, которые обязаны их предоставить. Поэтому, в отличие от многих отраслей права, в праве социального обеспечения сложно выделить одно основное правоотношение, в рамках которого лицо может реализовывать свои права на различные виды социального обеспечения. Это и является одной из основных особенностей данной отрасли — отсутствие одного единого правоотношения.

По этой причине мы проведем многоступенчатую классификацию правоотношений, входящих в предмет отрасли. На первом этапе мы их подразделили на материальные и процедурно-процессуальные. Далее, выделяя материальные правоотношения в зависимости от видов и подвидов материальных благ, мы обозначим правоотношения в связи

¹ Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Издательство Московского университета, 1986. С. 55.

с предоставлением денежных выплат, услуг в натуральной форме, льгот. Потом мы можем «спуститься» на самый низкий уровень — до правоотношений в связи с предоставлением конкретного вида социального обеспечения.

Итак, материальные правоотношения подразделяются на:

- 1) правоотношения, возникающие в связи с предоставлением денежных выплат;
- 2) правоотношения, возникающие по поводу «натуральных» видов социального обеспечения и льгот.

На следующем уровне классификации в зависимости от вида денежной выплаты можно выделить:

- 1) пенсионные правоотношения;
- 2) правоотношения по поводу пособий;
- 3) правоотношения по поводу компенсационных выплат, субсидий;
- 4) правоотношения по поводу ежемесячных денежных выплат (ЕДВ);
- 4) правоотношения по поводу предоставления материнского капитала и др.

В свою очередь пенсионные правоотношения подразделяются на правоотношения по поводу пенсий:

- по старости;
- инвалидности;
- по случаю потери кормильца;
- за выслугу лет;
- социальной пенсии.

Правоотношения по поводу пособий могут быть в связи с предоставлением пособий:

- а) по временной нетрудоспособности;
- б) по беременности и родам;
- в) по уходу за ребенком;
- г) по безработице и др.

Правоотношения по поводу компенсационных выплат могут быть в связи:

- с ежемесячной денежной выплатой супругу военнослужащего,
- студенту за время академического отпуска по медицинским показаниям и др.

В связи с предоставлением натуральных видов социального обеспечения также возникает множество правоотношений, соответствующих видам социальных услуг. Это правоотношения по поводу:

- 1) медицинского обслуживания;
- 2) социального обслуживания;
- 3) санаторно-курортного лечения и др.

Только данный уровень классификации, то есть в связи предоставлением конкретного вида социального обеспечения, позволяет раскрыть особенности каждого правоотношения как реально существующего и выделить в нем субъекта-получателя, обязанного субъекта, взаимные права и обязанности, определить юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение и прекращения данного вида правоотношения. «Материальные правоотношения социального обеспечения являются формой существования собственно распределительных отношений, процедурные и процессуальные правоотношения от них производны и заключают в себе организационно-распределительные отношения. Этот вывод еще раз подтверждает неоднородность регулируемых нормами права социального обеспечения отношений¹».

Только знание конкретного материального правоотношения позволяет обозначить процедурное правоотношение, с помощью которого может быть достигнута их реализация.

Таковыми процедурными отношениями могут быть правоотношения:

- 1) по поводу установления юридических фактов, необходимых для возникновения материального правоотношения по социальному обеспечению;
- 2) по поводу реализации права на тот или иной вид социального обеспечения;
- 3) в связи с рассмотрением жалоб и споров по вопросам, связанным с социальным обеспечением граждан.

Приведенная выше классификация по объекту не является единственно возможной. Также в литературе в качестве самостоятельного критерия классификации правоотношений по социальному обеспечению выделяют классификацию правоотношений по организационно-правовым формам социального обеспечения, то есть на правоотношения:

- по обязательному государственному социальному страхованию;
- в порядке финансирования из государственного и муниципального бюджета.

Однако такая классификация в отрыве от конкретных видов социального обеспечения не представляет какого-либо интереса. Имеет смысл ее совместить с вышеуказанной классификацией и выделить конкретные виды материальных правоотношений с учетом вида финансирования.

В таком случае среди правоотношений по поводу денежных выплат мы можем выделить, например, пенсионные правоотношения, кото-

¹ *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Издательство Московского университета, 1986. С. 43.

рые делятся на выплаты в связи с предоставлением страховых пенсий, государственных и накопительной пенсии. Далее можно подразделить на правоотношения по поводу предоставления страховой пенсии по старости, страховой пенсии по инвалидности, страховой пенсии по случаю потери кормильца.

В свою очередь правоотношения по поводу предоставления государственных пенсий могут быть в связи с предоставлением государственной пенсии по старости, государственных пенсий по инвалидности, государственных пенсий по случаю потери кормильца, государственных пенсий за выслугу лет и социальных пенсий.

Аналогичную классификацию правоотношений в зависимости от вида предоставляемого блага с учетом источника финансирования можно провести в связи с предоставлением страховых пособий, компенсаций, выплат и др. (пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и др.), а также выплат из государственного и муниципального бюджета (пособие по безработице, пособие на ребенка, ежемесячная денежная выплата и др.)

Помимо классификаций по объекту и организационно-правовым формам, при которой мы обнаружили многообразие видов правоотношений, можно воспользоваться классическими классификациями, используемыми в теории права. При этом проявится вся специфика и уникальность правоотношений в сфере социального обеспечения.

Так, в зависимости от функций норм права выделяют регулятивные правоотношения, направленные на регулирование правомерного поведения в целях упорядочения и закрепления общественных отношений, и охранительные правоотношения, направленные на восстановление нарушенных прав и применение мер юридической ответственности в случае нарушения норм права. Материальные правоотношения в сфере социального обеспечения, а также процедурные отношения в связи с реализацией права и установлением юридических фактов относятся к регулятивным. А правоотношения, возникающие в связи с защитой нарушенного права: правоотношения по рассмотрению жалоб и споров по вопросам социального обеспечения, — безусловно, охранительные отношения.

В теории права в зависимости от степени индивидуализации правоотношения делят на абсолютные и относительные. При относительных правоотношениях все участники четко определены законом, так же как и их права и обязанности. В абсолютных — индивидуализирована лишь одна сторона — управомоченный субъект.

Правоотношения по социальному обеспечению являются относительными, поскольку все участники таких отношений четко

определены и никакие другие лица (органы) прав и обязанностей в них не имеют¹.

Правообеспечительные правоотношения по социальному обеспечению также носят волевой характер. Для возникновения такого правоотношения необходимо, наряду с другими юридическими фактами, волеизъявление субъекта-получателя. Причем волеизъявление предоставляющего благо органа не требуется (в отличие от иных общественных отношений, регулируемых другими отраслями права). Второй субъект обязан предоставить требуемый вид социального обеспечения в соответствии с предписанием закона.

ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Правоотношения обладают сложной структурой; ее элементами признаются: объект, субъект, связывающие их субъективные права и обязанности (содержание правоотношения), а также юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение правоотношений.

Объект правоотношения — это то, по поводу чего возникает правоотношение: материальные и нематериальные блага. Поскольку право социального обеспечения регулирует отношения по перераспределению валового внутреннего продукта с целью предотвращения обнищания и снижения расслоения в обществе, большинство правоотношений, а именно материальные правоотношения, имеют объектов либо денежные средства или иное имеющее ценность благо (услуги, лекарства, продукты питания, продовольственные продукты и т.д.). Для процедурно-процессуальных правоотношений объектом выступают определенные действия одного из субъектов правоотношений (государственных внебюджетных фондов, ведомств, органов социальной защиты, суд и т.д.).

Субъекты — участники правового отношения, обладающие взаимными правами и обязанностями.

Как писала Р.И. Иванова, «...все виды социальнообеспечительных правоотношений возникают между физическим лицом, обладающим правовыми основаниями социальной алиментации... и государственным органом или общественной организацией...»².

¹ Нерсесянц В.С. Теория права и государства: учебник. М., 1995. С. 132

² Советское право социального обеспечения / отв. ред. А.Д. Зайкин. М.: Изд-во МГУ, 1982. С. 81.

В праве социального обеспечения субъект-получатель почти всегда физическое лицо. Причем это может быть как гражданин Российской Федерации, так и иностранный гражданин или лицо без гражданства.

В качестве исключения можно назвать такой коллективный субъект, как семья. Вопрос признания семьи в качестве самостоятельного субъекта права социального обеспечения является достаточно дискуссионным. В пользу признания семьи в качестве особенного субъекта — получателя благ говорит расширение помощи именно семьям как на национальном, так и на международном уровне¹.

Другим субъектом выступает государство в лице уполномоченных им органов или лиц. Это могут быть внебюджетные страховые фонды, медицинские организации, образовательные организации, ведомства, а также работодатели в установленных законом случаях.

Как вытекает из дефиниций субъекта права, обязательным условием является обладание особым юридическим свойством — правосубъектностью. По мнению подавляющего большинства ученых-юристов, она включает в себя правоспособность и дееспособность. Под правоспособностью понимается закрепленная в законодательстве способность субъекта иметь юридические права и нести юридические обязанности. Ее следует рассматривать как предпосылку к обладанию правами и обязанностями и нельзя отождествлять с самим правообладанием. В правоспособности индивида различают общую, отраслевую и специальную, которые соотносятся как общее, частное и особенное.

Для реализации субъективного права на конкретный вид социального обеспечения гражданин должен обладать специальной правоспособностью. Обладание такой правоспособностью означает реальную возможность граждан реализовать субъективное право на конкретный вид социального обеспечения, обслуживания. Наиболее дискуссионной стала проблема определения возраста, с наступлением которого возникает правоспособность субъектов права социального обеспечения.

Нам представляется, что нельзя не заметить тех принципиальных отличий в правоспособности граждан, которые обеспечиваются в порядке обязательного социального страхования и граждан, обеспечиваемых как члены общества.

Еще в 1963 г. основоположник права социального обеспечения В.С. Андреев отмечал: «В сравнительно небольшом числе случаев отдельные виды материального обеспечения предоставляются трудящимся вне зависимости от вида общественно полезной деятельности, которой

¹ Гречук Л.А. Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 152.

они занимались или занимаются (например, персональные пенсии) или даже независимо от того, занимался ли гражданин вообще общественно полезной деятельностью (содержание детей в домах для детей-инвалидов, ежемесячные пособия престарелым и инвалидам, не получающим государственных пенсий, и др.)¹.

Акцентируя внимание на том, что в современных условиях определяющим фактором является не общественно полезная деятельность как таковая, а уплата страховых взносов, можно констатировать, что такое принципиальное разделение в основаниях предоставления социального обеспечения сохраняется и сегодня. Изменился лишь круг обеспечиваемых на нестраховых началах, который заметно расширился. Таким образом, поскольку возможность получить обеспечение в порядке обязательного социального страхования не является прерогативой любого гражданина как члена общества, то и включать такую возможность в его социально-обеспечительную правоспособность не имеет смысла².

Поэтому важной особенностью права социального обеспечения является то, что нельзя говорить о единой правосубъектности физических лиц в отрасли. Поскольку определяющим для получения материальных благ является статус субъекта-получателя (является ли он застрахованным в системе обязательного социального страхования либо претендует на помощь государства как член общества), то правосубъектность также будет зависеть от этого обстоятельства. Если материальные блага предоставляются лицу как члену общества, безо всякой связи с трудовой деятельностью и фактом застрахованности, то можно говорить об общегражданской правосубъектности. В данном случае правоспособность возникает с момента рождения, а дееспособность по общему правилу по достижении 18 лет. Правоспособность и дееспособность могут быть отделены в таком случае, и право на отдельные виды социального обеспечения, например за ребенка, могут реализовываться его родителями или иными законными представителями (право на лекарственное обеспечение и др.).

Иначе обстоит дело при предоставлении материальных благ в порядке обязательного социального страхования. Право на страховые виды социального обеспечения имеют застрахованные граждане при наступлении определенных юридических фактов. Соответственно для приобретения абстрактного права на получение социального обеспе-

¹ Андреев В.С. Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности. Правовые вопросы. М., 1963. С. 21.

² Проблемы общей части права социального обеспечения: монография / под ред. Э.Г. Тучковой. М.: Проспект, 2017. С. 214.

чения необходим статус застрахованного, то есть правосубъектность возникает именно в момент страхования, который чаще всего совпадает с моментом заключения трудового договора. Дееспособность в данном случае возникает одновременно с правоспособностью.

Таким образом, правосубъектность зависит от организационно-правовой формы социального обеспечения и статуса лица. Обращаясь к классификации правосубъектности на общую и специальную, мы можем сказать, что у застрахованных специальная правосубъектность, которая отлична от общей (общегражданской) и возникает только при вступлении в отношения по обязательному социальному страхованию.

При наличии правосубъектности лицо является субъектом права, в нашем случае субъектом права социального обеспечения, но может не являться субъектом конкретного правоотношения. Это происходит потому, что субъект права — это потенциально возможный субъект правоотношения, который может им никогда и не стать. Для того чтобы субъект права перешел в статус субъекта правоотношения, необходимо наступление установленных в законе юридических фактов.

Важным элементом правоотношения являются юридические факты, от которых зависит возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений.

Юридические факты являются своеобразным средством перевода общих правил поведения в субъективные юридические права и обязанности в конкретных правоотношениях.

Достаточно часто для возникновения, изменения или прекращения правовых отношений наличия одного юридического факта бывает недостаточно; необходима совокупность разных юридических фактов. Такая совокупность необходимая для возникновения, изменения или прекращения правоотношений, называется *юридическим составом*. И даже юридические составы могут быть простыми (состоять из двух—трех юридических фактов) и сложными (целый набор юридических актов). Так, для возникновения пенсионного правоотношения по поводу досрочной страховой пенсии по старости может быть необходимо: достижение определенного возраста, наличие требуемого общего страхового стажа, специального страхового стажа, наличие индивидуального пенсионного коэффициента, волеизъявление лица, а также решение уполномоченного органа о назначении данной пенсии.

В зависимости от волевого содержания юридические факты делятся на факты-события и факты-действия.

События — юридически значимые факты, которые не зависят от воли человека. Действия, которые, в свою очередь, могут быть правомерными и неправомерными, зависят от воли субъектов правоотношений.

В материальных правоотношениях подавляющее число юридических фактов — это события, не зависящие от воли людей. Это могут быть достижение определенного возраста, рождение ребенка, смерть кормильца, нетрудоспособность, инвалидность и др. В процедурно-процессуальных — как правило, действия: заявление лица о предоставлении социального обеспечения, обращение о перерасчете выплаты, подача жалобы в вышестоящий орган, вынесение решения компетентным органом по результатам обращения и др.

Также в теории права выделяют помимо фактов однократного действия факты состояния. В праве социального обеспечения это могут быть состояние беременности, инвалидности, бедности и др.

В.А. Тарасова¹ стаж также относила к состояниям, который проявляется как юридический факт-состояние в отличие от, например, от состояния в браке, в двух измерениях: количественном, когда отражается продолжительность трудовой деятельности, и качественном, когда важен вид осуществляемой деятельности и его условия его осуществления.

В зависимости от влияния юридических фактов на правоотношение выделяют правоустанавливающие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты.

В праве социального обеспечения правоустанавливающими юридическими фактами в материальных правоотношениях могут быть: рождение ребенка, смерть гражданина, временная нетрудоспособность, стаж работы и др. В процедурных — обращение за предоставлением какого-либо вида социального обеспечения, заявление об освидетельствовании, жалоба и др. В процессуальных — подача искового заявления.

Правоизменяющими могут быть такие юридические факты, как изменение группы инвалидности; осложненные роды, которые имеют значения для выплаты пособия по беременности и родам; для процедурных — заявление застрахованного о пересчете пенсии.

В качестве правопрекращающих юридических фактов могут выступать: достижение лицом, получающим пенсию по случаю потери кормильца, совершеннолетия; смерть получателя; восстановление трудоспособности; достижение ребенком полутора лет (при получении пособия по уходу за ребенком); трудоустройство безработного и др.

Содержание правообеспечительного правоотношения — это взаимные права и обязанности его субъектов.

Субъективное право может включать в себя несколько вариантов возможного поведения:

¹ Тарасова В.А. Юридические факты в области пенсионного обеспечения. М.: Издательство Московского университета, 1974. С. 40.

- 1) право собственными действиями удовлетворять свои законные интересы;
- 2) право требовать исполнения юридической обязанности другой стороной правоотношения;
- 3) право обратиться в компетентный государственный орган за защитой своего нарушенного или оспоренного права¹.

Субъективному праву одной стороны правоотношения корреспондирует юридическая обязанность другой. В праве социального обеспечения права, как правило, у физического лица — получателя, а обязанности — у предоставляющего органа.

Еще А.Д. Зайкин в своей работе «Правоотношения по пенсионному обеспечению» указывал, что «...особенность пенсионного правоотношения как имущественного правоотношения состоит в безусловности субъективного права пенсионера на получение пенсии. Это субъективное право является безусловным в том смысле, что орган по назначению пенсии не может отказать в назначении пенсии по мотивам перерасхода пенсионных фондов»². Это правило в равной мере касается большинства правоотношений в праве социального обеспечения.

В современных реалиях этот принцип был подтвержден позицией Конституционного Суда РФ в Постановлении от 10.07.2007 № 9-П о том, что неуплата страховых взносов страхователем не должна лишать работников права на получение страхового обеспечения.

Для понимания специфики правоотношений в сфере социального обеспечения представляется необходимым подробнее остановиться на отдельных видах правоотношений.

6.2. ПЕНСИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

В.С. Андреев называл пенсионные отношения основными, ядром отношений, входящих в предмет права социального обеспечения. Однако, ввиду того что российская система социального обеспечения отличается большим разнообразием видов предоставляемых благ, сложно выделять из их числа основные и второстепенные. Только в своей совокупности они позволяют государству разумно и на принципах справедливости перераспределять валовый внутренний продукт и добиваться успехов в обеспечении достойного уровня жизни населения.

¹ *Цечоев В.К., Швандерова А.Р.* Теория государства и права: учебник. М.: Прометей, 2017.

² *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. М.: Изд-во Московского университета, 1974. С. 24.

Как мы уже говорили ранее, нет одного единого пенсионного правоотношения. Это некоторая абстракция. В реальности существует большое количество конкретных реальных правоотношений, соответствующих определенным видам пенсионных правоотношений.

Классификация. Пенсионные правоотношения принято делить в зависимости от организационно-правовой формы на:

- правоотношения по поводу предоставления пенсий по системе обязательного пенсионного страхования;
- правоотношения по поводу предоставления накопительной пенсии;
- правоотношения по поводу пенсий, выплачиваемых из государственного бюджета, то есть государственных пенсий.

Правоотношения, предусматривающие предоставление страховых пенсий, в свою очередь, в зависимости от вида страховой пенсии, могут быть подразделены на:

- 1) правоотношения по поводу страховой пенсии по старости;
- 2) правоотношения по поводу страховой пенсии по инвалидности;
- 3) правоотношения по поводу страховой пенсии по случаю потери кормильца.

Правоотношения о государственном пенсионном обеспечении предполагают пять подвидов правоотношений:

- 1) правоотношения по поводу предоставления государственной пенсии по старости;
- 2) правоотношения по поводу государственной пенсии по инвалидности;
- 3) правоотношения по поводу государственной пенсии по случаю потери кормильца;
- 4) правоотношения по поводу государственной пенсии за выслугу лет;
- 5) правоотношения по поводу государственной социальной пенсии.

И даже на этом классификация не заканчивается. Страховые пенсии по старости можно разделить на страховые пенсии по старости на общих основаниях и досрочные пенсии по старости, и выделить соответствующие им правоотношения.

Государственные социальные пенсии могут быть социальными пенсиями по старости, социальными пенсиями по инвалидности и социальными пенсиями по случаю потери кормильца. Этим пенсиям соответствуют и подвиды пенсионных правоотношений.

Таким образом, мы сталкиваемся с большим количеством правоотношений, соответствующих существующим видам пенсий.

Иногда пенсионные правоотношения классифицируют по сроку, на который назначается соответствующая ей пенсия. В таком случае мы

может говорить о бессрочных пенсионных правоотношениях, которые могут завершиться либо смертью пенсионера, либо его отказом от пенсии. Это правоотношения по поводу пенсий по старости, за выслугу лет, по инвалидности, если инвалидность была установлена бессрочно, либо по случаю потери кормильца, если лицо-получатель достигло пенсионного возраста. В иных случаях выплата пенсии может быть прекращена в связи с восстановлением трудоспособности инвалидом (пенсия по инвалидности), достижения совершеннолетия или иного установленного возраста получателем пенсии по случаю потери кормильца.

Объектом пенсионных правоотношений выступает ежемесячная денежная выплата в связи с достижением возраста, инвалидности, потери кормильца, выслуги лет — пенсия соответствующего вида.

Субъектами пенсионных отношений выступают, с одной стороны, граждане, имеющие право на определенный вид пенсии, с другой стороны, органы, обязанные в силу закона предоставить тот или иной вид пенсии.

Для вступления в пенсионные правоотношения необходимо обладать соответствующей правосубъектностью. Как указывалось ранее, сама правосубъектность зависит от той организационно-правовой формы, по которой предоставляется соответствующий вид пенсии. Если речь идет о пенсионном обеспечении граждан как членов общества из государственного бюджета, то правосубъектность соответствует общегражданской, в соответствии с которой правоспособность возникает в момент рождения (и новорожденный может иметь право на пенсию по случаю потери кормильца, даже при отсутствии страхового стажа у умершего кормильца). Непосредственно реализовать своими действиями это право лицо по общему правилу может с момента своего совершеннолетия, то есть по достижении 18 лет или иного установленного возраста. Так, в Правилах назначения пенсий указано, что «...когда лицо, которому устанавливается пенсия, является несовершеннолетним или недееспособным, за установлением пенсии от имени такого лица обращается его законный представитель» (п. 10)¹. А п. 13 позволяет несовершеннолет-

¹ Приказ Минтруда России от 17.11.2014 № 884н «Об утверждении Правил обращения за страховой пенсией, фиксированной выплатой к страховой пенсии с учетом повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии, накопительной пенсией, в том числе работодателей, и пенсией по государственному пенсионному обеспечению, их назначения, установления, перерасчета, корректировки их размера, в том числе лицам, не имеющим постоянного места жительства на территории Российской Федерации, проведения проверок документов, необходимых для их установления, перевода с одного вида пенсии на другой в соответствии с федеральными законами „О страховых пенсиях“, „О накопительной пенсии“ и „О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации“» (в ред. от 18.06.2020).

ним, достигшим возраста 14 лет, обратиться за установлением пенсии самостоятельно.

Иначе обстоит дело при вступлении в правоотношения в связи предоставлением страхового пенсионного обеспечения. Правосубъектность в данном случае связана с фактом застрахованности, которая чаще всего возникает при вступлении в трудовые отношения (либо заключения гражданско-правовых договоров, которые также предполагают уплату страховых взносов). Только с этого момента наступление определенных юридических фактов может привести к возникновению пенсионного правоотношения. Соответственно с момента заключения трудового договора наступают не сами пенсионные отношения, а теоретическая возможность их наступления — правосубъектность. Как и в трудовых отношениях, в данном случае невозможно разьединить правоспособность и дееспособность, которые возникают одновременно.

В зависимости от вида пенсии и обстоятельств, вызвавших их предоставление, получателями пенсионного обеспечения могут быть лица, достигшие пенсионного возраста, инвалиды, лица, потерявшие кормильца, имеющие длительный стаж работы на определенных должностях и в определенных сферах хозяйственной деятельности.

Стороной, предоставляющей пенсионное обеспечение, чаще всего выступает Пенсионный фонд России и его территориальные органы. Государственные пенсии отдельным категориям граждан может предоставлять пенсионная служба соответствующего ведомства (Министерства внутренних дел, Министерства обороны, Прокуратуры и т.д.).

Такое большое количество органов, которое существует на сегодняшний день в сфере пенсионного обеспечения, вряд ли служит удобству пенсионеров. Как справедливо отмечают М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, создание в стране единой системы органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, которые решали бы вопросы как аккумуляции соответствующих средств, расходуемых на пенсионное обеспечение, так и их распределения, — одна из насущных проблем, стоящих перед государством на современном этапе¹.

Содержанием пенсионных правоотношений выступает комплекс прав и обязанностей его субъектов, установленных в законодательстве. Несмотря на то что субъекты-получатели в основном наделены правами, у гражданина есть и обязанности, например своевременно сообщать о правоизменяющих и правопрекращающих юридических фактах: изменение группы инвалидности, окончание обучения лицом, получающим пенсию по случаю потери кормильца, и др. Также пенсионер обязан

¹ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения. М., 2005. С. 156.

извещать орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, о выезде на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации путем подачи соответствующего заявления не ранее чем за один месяц до даты выезда (ст. 27 Федерального закона «О страховых пенсиях»). У предоставляющего органа есть помимо обязанностей права требовать предоставления подтверждающих документов, если необходимые документы не находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций (ст. 21 Федерального закона «О страховых пенсиях»).

Как упоминалось ранее, пенсионные правоотношения возникают в результате сложного юридического состава, то есть набора юридических фактов, необходимых для конкретного пенсионного обеспечения.

Юридические факты, образующие юридический состав, порождающий социально-обеспечительные правоотношения, по своему значению равнозначны. Отсутствие хотя бы одного из названных элементов в юридическом составе делает невозможным возникновение конкретного видового правоотношения. Вместе с тем равенство по отношению к вызываемым правовым последствиям не является равенством по содержанию и по той роли, которую элементы состава играют¹.

Данные юридические факты в сложном составе В.С. Андреев делил на основные (достижение пенсионного возраста, инвалидность) и юридически значимые обстоятельства². Представляется оправданной классификация, предложенная М.Л. Захаровым и Э.Г. Тучковой, а именно разделение юридических фактов на:

- определяющие субъективное право на получение пенсии;
- определяющие субъективное право на определенную величину пенсионной выплаты;
- связанные с установленной процедурой оформления пенсионного правоотношения.

Среди правоустанавливающих юридических фактов, определяющих субъективное право на получение страховой пенсии по старости, можно назвать достижение установленного возраста, наличие страхового стажа и индивидуальный пенсионный коэффициент. Для пенсии по случаю потери кормильца таких юридических фактов еще больше, причем часть

¹ *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Изд-во Московского университета, 1986. С. 60–61.

² *Андреев В.С.* Научные труды. В 2-х т. М.: Издательский центр МГЮА, 2013. С. 83.

из них касается самого кормильца (факт смерти застрахованного, наличие страхового стажа), а часть — получателей данной пенсии (родство, иждивение, нетрудоспособность).

Фактами, определяющими размер пенсии, будет величина индивидуального пенсионного коэффициента, стоимость индивидуального пенсионного коэффициента, в некоторых случаях возраст пенсионера (достижение 80 лет), наличие иждивенца и др.

Юридическими фактами, связанными с процедурой назначения пенсии, будут заявление гражданина о назначении ему пенсии по старости, а также решение соответствующего субъекта о назначении пенсии соответствующего размера.

Основаниями для изменения страховой пенсии по старости могут быть: изменение состава иждивенцев, влияющие на размер фиксированной части пенсии, достижение 80 лет, перерасчет пенсии и др.

Пенсия по старости является бессрочной выплатой, поэтому правопрекращающим юридическим фактом в данном случае будет смерть пенсионера.

Свои особенности имеет юридический состав для государственного пенсионного обеспечения за выслугу лет. Так, для государственных гражданских служащих юридическими фактами, определяющими право на получение пенсии, будет факт наличия у лица требуемой законом выслуги лет, оставление службы и получение страховой пенсии по старости или по инвалидности. Юридическими фактами, определяющими субъективное право на определенный размер пенсионной выплаты, будут: размер среднемесячного заработка федерального государственного служащего, продолжительность выслуги лет (в том числе превышение требуемой выслуги). Юридические факты, связанные с установленной процедурой оформления пенсионного правоотношения, — заявление бывшего государственного служащего и решение органа о назначении пенсии за выслугу лет.

Для социальной пенсии по инвалидности определяющими субъективное право на социальную пенсию по инвалидности юридическими фактами будут: факт инвалидности лица, претендующего на пенсию, и отсутствие права на страховую пенсию по инвалидности. Определяющие субъективное право на определенную величину пенсионной выплаты — группа инвалидности.

А юридическими фактами, связанными с установленной процедурой оформления пенсионного правоотношения, будут заявление нетрудоспособного лица о назначении ему социальной пенсии по инвалидности и решение компетентного органа о назначении ему данной пенсии.

Изменяться данные пенсионные правоотношения могут при установлении другой группы инвалидности. Прекращаются с восстановлением трудоспособности, смертью пенсионера либо прекращением данного пенсионного правоотношения в связи с назначением пенсии другого вида (например, страховой пенсии по инвалидности).

6.3. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ПОВОДУ ИНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ВЫПЛАТ

Так же как нет единого пенсионного правоотношения, не существует и единого правоотношения по поводу предоставления пособий, компенсационных выплат и других денежных выплат. Ввиду их большого количества представить закрытый перечень весьма проблематично (в отличие от пенсионных правоотношений). Несмотря на их разнообразие как на федеральном, так и региональном уровне, их перечень периодически пополняется, в том числе за счет единовременных разовых выплат. Например, выплаты семьям с детьми были предусмотрены Указами Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» и от 23.06.2020 № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей». Новые пособия были введены Федеральным законом от 26.05.2021 № 151-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Классифицировать их можно по источнику выплаты, по целевому назначению, по периодичности выплаты и по другим основаниям.

По источнику финансирования можно выделить выплаты, производимые:

1) из внебюджетных фондов (Фонд обязательного социального страхования, Пенсионный фонд России): пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком, единовременное пособие при рождении ребенка, пособие по временной нетрудоспособности и др.;

2) из федерального бюджета: пособие по безработице, пособие по уходу за ребенком незастрахованным гражданам, пособие при поствакцинальных осложнениях, материнский капитал и др.;

3) из региональных бюджетов: пособие на ребенка; региональные материнские капиталы, ежегодная компенсационная выплата на приобретение школьной формы и др.;

4) за счет средств работодателя: пособие по временной нетрудоспособности в первые дни нетрудоспособности.

По целевому назначению все денежные выплаты можно разделить на те, которые имеют целью компенсацию временно отсутствующего дохода (заработка, стипендии), и те, которые предназначены для оказания дополнительной материальной помощи.

Обеспечить доход призваны: пособие по беременности и родам, пособие по временной нетрудоспособности, пособие по уходу за ребенком, ежемесячная компенсационная выплата неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы, престарелым, либо достигшим возраста 80 лет.

Дополнительная материальная помощь обеспечивается за счет предоставления единовременного пособия в связи с рождением ребенка, материнского капитала, региональных детских пособий и др.

Особняком стоят несколько выплат, которые имеют строгое целевое назначение. Например, выплата женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности. В данном случае цель выплаты — стимулирование своевременного медицинского осмотра и охрана здоровья как будущей матери, так и ребенка.

По периодичности выплат выделяют единовременные и ежемесячные выплаты (иногда еще выделяют периодические).

К единовременным выплатам можно отнести пособие в связи с рождением ребенка, пособие женщинам, вставшим в медицинские учреждения в ранние сроки беременности. Можно к данному виду отнести и пособие по беременности и родам, ведь, несмотря на то что рассчитывается оно исходя из среднемесячного заработка за период в 140 дней (по общему правилу), выплачивается пособие единовременно.

К ежемесячным выплатам относится пособие по уходу за ребенком, ежемесячные региональные пособия на ребенка, пособие по безработице и др.

К периодическим можно отнести ежегодную компенсационную выплату на приобретение школьной формы в некоторых регионах (например, в Москве).

Объектом этих отношений выступают выплаты самого разного характера: пособия, компенсационные выплаты, материнский капитал, ежемесячные денежные выплаты в соответствии с законодательством о монетизации льгот и др.

Субъектами этих правоотношений могут выступать как застрахованные, так и граждане как члены общества. У застрахованных (главным образом заключивших трудовой договор) правосубъектность возникает с момента начала уплаты страховых взносов. Именно поэтому любая работающая по трудовому договору женщина может в случае наступления беременности рассчитывать на пособие по беременности и родам, а рабо-

тающие родители — на пособие по уходу за ребенком за счет средств Фонда социального страхования. Вне зависимости от факта работы женщина как член общества имеет право на единовременное пособие при рождении ребенка за счет государственного бюджета, пособие по уходу за ребенком.

Предоставляющих органов в данных правоотношениях большое количество, что является одной из причин отсутствия единого правоотношения по поводу пособий и компенсационных выплат. Данные выплаты может предоставлять Фонд социального страхования, работодатели, служба занятости, органы социальной защиты населения и др.

Содержание правоотношений — субъективные права и обязанности. Так, граждане, имеющие детей, помимо право на сами государственные пособия могут в случае наступления отпуска по беременности и родам в период нахождения матери в отпуске по уходу за ребенком выбрать один из двух видов выплачиваемых в периоды соответствующих отпусков пособий (ст. 13 Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). Помимо прав получатели имеют и обязанности. Так, в соответствии со ст. 18 Федерального закона № 81-ФЗ получатели государственных пособий обязаны своевременно извещать органы, назначающие государственные пособия гражданам, имеющим детей, о наступлении обстоятельств, влекущих изменение размеров государственных пособий гражданам, имеющим детей, или прекращение их выплаты.

Органы, назначающие данные выплаты, наделены как обязанностями, так и определенными правами. Органы, осуществляющие назначение и выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, имеют право на выборочную проверку правильности сообщенных заявителем сведений о доходах семьи, в процессе которой указанные органы вправе запрашивать и безвозмездно получать необходимую информацию у всех органов и организаций независимо от форм собственности, владеющих такой информацией (ст. 19 Федерального закона № 81-ФЗ).

Среди правоустанавливающих юридических фактов также можно выделить:

- определяющие субъективное право на получение выплаты (рождение ребенка, потеря работы, временная нетрудоспособность, факт застрахованности и др.);

- определяющие субъективное право на определенную величину пенсионной выплаты (размер среднемесячной заработной платы, количество детей в семье и др.);

- связанные с установленной процедурой оформления пенсионного правоотношения (заявление лица, принятие решение уполномоченным органом и др.).

6.4. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОСТРАДАВШИХ ОТ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

Данные отношения регулируются Федеральным законом от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Объектам данных отношений выступает целый комплекс материальных благ, причем как в денежном виде, так и в натуральном. При этом мы не можем провести классификацию данных правоотношений по видам объектов, выделив их подвиды, так как они возникают в рамках одного правоотношения, вызванного таким правообразующим юридическим фактом, как несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание. Закон № 125-ФЗ предусматривает следующие виды обеспечения:

- пособия по временной нетрудоспособности;
- единовременная страховая выплата застрахованному либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае его смерти;
- ежемесячные страховые выплаты застрахованному либо лицам, имеющим право на получение таких выплат в случае его смерти;
- оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного, при наличии прямых последствий страхового случая на:
 - медицинскую помощь,
 - приобретение лекарственных препаратов,
 - посторонний (специальный медицинский и бытовой) уход за застрахованным, в том числе осуществляемый членами его семьи,
 - проезд застрахованного и проезд сопровождающего его лица для получения медицинской помощи,
 - санаторно-курортное лечение,
 - изготовление и ремонт протезов, протезно-ортопедических изделий и ортезов,
 - обеспечение техническими средствами реабилитации и их ремонт,
 - обеспечение транспортными средствами,
 - профессиональное обучение и получение дополнительного профессионального образования.

Субъектами данных отношений являются застрахованные, а также члены их семей, так как данный вид страхования предусматривает предоставление денежных выплат и услуг в натуральной форме в случае смерти застрахованного и членам его семьи. Правосубъектность по дан-

ному виду страхования возникает момента уплаты страховых взносов, который, как правило, совпадает с моментом вступления в трудовые отношения. Правосубъектность членов семьи работников производна от этой правосубъектности. Но если в первом случае дееспособность возникает одновременно с правоспособностью, то у членов семьи она совпадает с гражданской, и возможны ситуации реализации своих прав через законных представителей (получение выплат, предусмотренных детям, погибшего работника в результате несчастного случая на производстве, другим родителем).

Содержание данных правоотношений составляют субъективные права и обязанности сторон, большая часть которых прописана в Законе № 125-ФЗ. Так, субъект-получатель помимо права на сами выплаты и услуги в натуральной форме имеет право на участие в расследовании несчастного случая, результаты которого будут иметь значение, в частности определение размера страхового возмещения. Также у него есть обязанность извещать страховщика об изменении места своего жительства или места работы, а также о наступлении обстоятельств, влекущих изменение размера получаемого им обеспечения по страхованию или утрату права на получение обеспечения по страхованию, в течение десяти рабочих дней со дня наступления таких обстоятельств. Также он обязан выполнять рекомендации по медицинской, социальной и профессиональной реабилитации в сроки, установленные программой реабилитации пострадавшего в результате несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, проходить медицинские освидетельствования и переосвидетельствования в установленные учреждениями медико-социальной экспертизы сроки, а также по направлению страховщика (ст. 16 Закона № 125-ФЗ).

Страховщик, то есть Фонд обязательного социального страхования, обязан предоставить все предусмотренные виды обеспечения, а также имеет право участвовать в расследовании страховых случаев, освидетельствовании (переосвидетельствовании) застрахованного в учреждении медико-социальной экспертизы и определении его нуждаемости в медицинской, социальной и профессиональной реабилитации; направлять застрахованного в учреждение медико-социальной экспертизы на освидетельствование (переосвидетельствование) и др. (ст. 18 Закона № 125-ФЗ).

Основным правообразующим юридическим фактом, определяющим субъективное право на данный вид социального обеспечения, является несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание.

К юридическим фактам, определяющим величину и объем социального обеспечения, относятся размер среднемесячного заработка,

степень утраты застрахованным профессиональной трудоспособности, которая устанавливается учреждением медико-социальной экспертизы, а также степень вины застрахованного, которую определяет комиссия по расследованию страхового случая.

Процедуру оформления обеспечивают такие юридические факты, как волеизъявление застрахованного, его законного представителя или членов его семьи или их представителей, а также принятое уполномоченным органом решение (ФСС).

6.5. ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ПОВОДУ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ В НАТУРАЛЬНОЙ ФОРМЕ И ЛЬГОТ

Данные правоотношения также отличаются своим разнообразием и неоднородностью. Основной классификацией является классификация по объекту, то есть по видам предоставляемых услуг. Таким образом, мы можем выделить правоотношения по поводу:

1) предоставления медицинской помощи (по программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи);

2) лекарственного обеспечения (бесплатного или со скидкой);

3) санаторно-курортного лечения (бесплатного или со скидкой);

4) содержания нетрудоспособных граждан в социальных учреждениях;

5) протезирования (бесплатного или на льготных условиях);

6) собственно социальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», в котором социальные услуги определены как действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности., предоставляемые их получателям в форме социального обслуживания на дому, или в полустационарной форме, или в стационарной форме. Примерный перечень социальных услуг утвержден в постановлении Правительства РФ от 24.11.2014 № 1236.

Итак, объектом данных правоотношений является материальное благо в виде той или иной социальной услуги либо льготы: медицинская помощь, лекарственное обеспечение, протезирование, санаторно-ку-

рортное лечение, содержание в социальных учреждениях, социальное обслуживание на дому и др.

По источнику финансирования социальные услуги могут быть как страховыми и обеспечиваться системой обязательного медицинского страхования (медицинская помощь, лекарственная помощь по системе ОМС), за счет средств Фонда социального страхования (санаторно-курортное лечение), так и предоставляться из бюджетов различных уровней (некоторые виды медицинских помощи и лекарственного обеспечения, пребывание лиц в социальных учреждениях, социальная помощь на дому, профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов и др.).

По периодичности предоставления услуги могут быть:

- единовременные (лекарственное обеспечение, протезирование, санаторно-курортное лечение и др.);
- длящиеся (социальная помощь на дому, содержание в социальных учреждениях и др.).

Содержание правоотношений по социальному обслуживанию, как и иных видов правоотношений, составляют права и обязанности их субъектов. Граждане имеют право на соответствующие услуги и ряд обязанностей, например по соблюдению предписаний врача или правил пребывания в медицинской социальной организации.

Субъектами таких отношений, с одной стороны, выступают граждане, обратившиеся за соответствующей услугой. Спецификой правосубъектности будут обладать застрахованные в порядке обязательного медицинского страхования, в данном случае застрахованность никак не связана с фактом заключения трудового договора. При заключении трудового договора происходит смена страхователя и (чаще всего) объем поступающих за застрахованного средств в ФОМС. Однако на объеме прав на медицинскую помощь это никак не сказывается.

Другим субъектом может выступать медицинская организация, образовательная организация, органы социальной защиты населения, санатории, «поставщики социальных услуг», специальные службы или управления, создаваемые органами власти субъектов Российской Федерации.

Мы можем также выделить три группы, правообразующие юридические факты:

- определяющие субъективное права на получение выплаты — нетрудоспособность лица, безработица, нуждаемость в предоставлении социальной услуги и др.;
- определяющие субъективное право на объем оказываемой услуги. В данном случае сложно представить закрытый перечень всех юри-

дических фактов, которые будут определять объем предоставляемых услуг, так как именно отношениям по предоставлению социальных услуг характерен принцип адресности, предполагающий учет индивидуальных потребностей. При медицинском обслуживании такой объем будет определяться состоянием здоровья пациента и Программой государственных гарантий предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи;

– связанные с установленной процедурой оформления пенсионного правоотношения — заявление или обращение самого лица или его законного представителя, принятие решение уполномоченным органом и др.

6.6. ПРОЦЕДУРНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Как мы уже говорили ранее, в праве социального обеспечения помимо основных материальных правоотношений существуют и иные, вспомогательные правоотношения, цель которых — обеспечить полноценное функционирование материальных правоотношений. В теории права социального обеспечения их называют процедурно-процессуальные правоотношения. Такими могут быть правоотношения:

1) по поводу установления юридических фактов, необходимых для возникновения материального правоотношения по социальному обеспечению;

2) по поводу реализации права на тот или иной вид социального обеспечения;

3) в связи с рассмотрением жалоб и споров по вопросам, связанным с социальным обеспечением граждан.

Процедурные отношения или обеспечивают реализацию материальных правоотношений на основании волеизъявления лица, или возникают по поводу установления необходимого для материальных правоотношений юридического факта. Причем если правоотношения по реализации права на тот или иной вид социального обеспечения всегда предшествуют материальному правоотношению и без них субъект права не перейдет в статус субъекта конкретного материального правоотношения, то отношений по поводу установления юридических фактов может не быть в принципе.

Юридическими фактами, для установления которых может потребоваться соблюдение определенной процедуры, могут быть: подтверждение стажа работы, подтверждение инвалидности определенной

группы, нетрудоспособности, статус нуждающегося в предоставлении социальной помощи.

Объектом процедурного правоотношения является юридическое действие обязанного субъекта, завершающееся принятием акта применения права.

Так, для назначения большинства пособий семьям с детьми необходимо обращение с соответствующим заявлением не позднее шести-месячного срока.

Сложная процедура установления факта нуждаемости и назначения выплаты предусмотрена в приказе Минтруда России от 29.12.2017 № 889н «Об утверждении Порядка осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) второго ребенка, обращения за назначением указанных выплат, а также перечня документов (сведений), необходимых для назначения ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого и (или) второго ребенка».

Процедурные отношения всегда срочные. В нормативных актах всегда предусмотрен срок на рассмотрение жалобы, установления факта с момента подачи соответствующего заявления.

Субъектами, с одной стороны, выступают граждане, с другой стороны, либо орган, обязанный предоставить выплату, либо вышестоящий орган.

В процедурных правоотношениях принимают участие такие специфические для данной отрасли права субъекты, как бюро медико-социальной экспертизы (установление факта инвалидности, причин инвалидности и т.д.), клиничко-экспертные комиссии, лечащие врачи (установление факта временной нетрудоспособности), а также суды (установление факта неизвестного отсутствия, факта нахождения на иждивении) и др. В процессуальных отношениях соответствующим субъектом может выступать вышестоящий по отношению к принявшему спорное решение орган, прокуратура или суд общей юрисдикции.

Содержание процедурных правоотношений составляют права и обязанности их субъектов: право граждан требовать от компетентного органа совершения определенного юридического действия и обязанность этого органа такие действия выполнить в установленные законом сроки и в установленном законом порядке (установить юридический факт, рассмотреть заявление и представленные документы, определить на основе их оценки право на тот или иной вид социального обеспечения, принять решение о его предоставлении).

Правоустанавливающими юридическими фактами выступает волеизъявление (обращение) получателя или его представителя.

Процессуальные отношения, в отличие от процедурных, всегда возникают по поводу защиты нарушенного права в связи с обращением граждан с иском или жалобой на действия соответствующего органа.

Специфика данных отношений заключается в том, что они регулируются не нормами права социального обеспечения, а нормами гражданского процессуального и административного права. Поэтому, рассматривая их в рамках учебного курса, нужно понимать, что, несмотря на свое значение для защиты прав граждан на социальное обеспечение, они не составляют предмет данной отрасли права.

ВЫВОДЫ

Основная особенность правоотношений в праве социального обеспечения — это отсутствие единого правообеспечительного правоотношения и наличие большого количества конкретных, связанных предоставлением определенного материального блага правоотношений.

При этом принято выделять материальное правоотношение в качестве основного, а процедурное — в качестве вспомогательного, обеспечивающего реализацию права на конкретный вид социального обеспечения.

Правоотношения по социальному обеспечению являются относительными, поскольку все участники таких отношений четко определены законом и никакие другие лица (органы) прав и обязанностей в них не имеют. Одним из субъектов выступает физическое лицо-получатель, а другим — государство или уполномоченный им орган или лицо.

Правосубъектность граждан в правообеспечительных отношениях зависит от организационно-правовой формы социального обеспечения и может возникать как с момента рождения (при социальном обеспечении как члена общества), так и при получении статуса застрахованного (при обеспечении в порядке обязательного социального страхования).

Большинство юридических фактов в материальных правоотношениях — события.

Для возникновения правообеспечительных правоотношений часто требуется сложный юридический состав (комплекс юридических фактов).

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что является объектом материальных правоотношений в праве социального обеспечения?
2. Проведите классификацию материальных правоотношений по объекту этих правоотношений.
3. Какие еще возможны классификации данных отношений?
4. В чем специфика правосубъектности физических лиц в праве социального обеспечения? С какого момента возникает правосубъектность?
5. Назовите основания возникновения, изменения и прекращения пенсионных правоотношений, возникающих по поводу: а) пенсии по старости; б) пенсии по инвалидности; в) пенсии по случаю потери кормильца.

6. С какими юридическими фактами связано возникновение правоотношений по обеспечению граждан пособиями?
7. Кто является субъектами правоотношений по социальному обслуживанию? Какие юридические факты влекут возникновение и прекращение данных правоотношений?
8. Что является объектом процедурных и процессуальных отношений, регулируемых правом социального обеспечения?
9. Назовите виды процедурных правоотношений.

Глава 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:

знать:

- источники финансирования социального обеспечения в Российской Федерации;
- особенности развития системы управления социальным обеспечением в советский период;
- систему управления социальным обеспечением в современной России;

уметь:

- разграничивать функции государственных органов, осуществляющих общее и оперативное управление социальным обеспечением;

владеть:

- методиками применения полученных знаний в правоприменительной практике.

7.1. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Социальное обеспечение в Российской Федерации имеет дифференцированные источники финансирования. **К источникам финансирования** данной системы следует отнести:

- средства, выделяемые со стороны системы обязательного социального страхования граждан, которые консолидируются преимущественно во внебюджетных фондах разнообразных видов страхования (ПФР, ФСС, ФОМС) и перераспределяются в соответствии с их назначением, функциями;
- средства, выделяемые из бюджетов различных уровней бюджетной системы государства, куда относятся бюджеты: федерального, субъектов, местного (муниципального) уровней;
- средства, выделяемые работодателями в пользу застрахованных лиц;
- средства добровольного социального страхования граждан, которые также определяются и регулируются различными бюджетными

уровнями, и перераспределяются среди граждан, которые находятся в трудной жизненной ситуации.

Важная роль отведена внебюджетным государственным фондам как формам образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предназначенных для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом РФ. Государственные федеральные внебюджетные фонды относятся к федеральной собственности.

К государственным социальным внебюджетным фондам относятся: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Доходы и расходы государственного внебюджетного фонда образуют его бюджет, предназначенный для финансового обеспечения выполняемых фондом задач и функций.

Средства Пенсионного фонда РФ направляются на выплату пенсий, оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам и др.

Фонд социального страхования РФ отвечает за выплату пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам, пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и др.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ направляет свои средства на финансирование целевых программ по здравоохранению и научных исследований в области медицины, оказание медицинской помощи людям, а также оплату медикаментов. Таким образом, названные фонды гарантируют социальную поддержку граждан на протяжении всей жизни, предоставляя им помощь, на которую они имеют право согласно законодательству РФ.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов разрабатываются их органами управления и представляются в органы исполнительной власти, которые передают их на рассмотрение в законодательные органы.

Государственные внебюджетные фонды относятся к бюджетной системе РФ, поэтому их проекты представляются одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Источниками формирования доходов бюджетов внебюджетных фондов являются:

- обязательные платежи, предусмотренные соответствующими законодательными актами;
- добровольные взносы юридических и физических лиц;
- прочие доходы.

Направления расходов государственных внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их социальным назначением и действующим законодательством.

Отчет об исполнении бюджета федерального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется на рассмотрение и утверждение Государственной Думой и Советом Федерации в форме федерального закона.

В аналогичном порядке осуществляется представление отчета.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляют органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящее время правовой режим расходов государственных внебюджетных фондов определен, главным образом, постановлениями Правительства РФ, а также приказами и инструкциями федерального Фонда обязательного медицинского страхования, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и различается применительно к каждому отдельному фонду.

Правовой статус указанных внебюджетных фондов состоит из следующих элементов:

- структура управления, образования, реорганизация, ликвидация являются отдельными от других субъектов экономической деятельности государства;
- каждый внебюджетный фонд регламентируется соответствующим законом или нормативным актом, который определяет его цели и задачи, права и обязанности по сохранению и использованию денежных средств;
- расходы государственных внебюджетных фондов осуществляются путем финансирования, то есть путем безвозвратного и безвозмездного выделения финансовых ресурсов тем субъектам, с которыми непосредственно работает тот или иной фонд.

7.2. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

Существующая в настоящее время система управления социальным обеспечением представляет собой достаточно разветвленную систему органов, призванных осуществлять политику государства в социальной

сфере. Начало их позитивного развития было заложено еще в период существования Советского государства.

Становление советской системы органов социального обеспечения пришлось на первые годы советской власти. Уже 12.11.1917 Советское правительство приняло обращение ко всем трудящимся о подготовке декретов о полном социальном обеспечении рабочих, городской и сельской бедноты. За подписью наркома труда А.Г. Шляпникова это обращение было опубликовано в печати 14.22.1917, а председатель Совнаркома В.И. Ленин в тот же день подписал постановление о создании на основе Министерства государственного призрения Народного комиссариата государственного призрения (под руководством А.М. Коллонтай).

В функции образованного наркомата входили организация и оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия, которую тоже возглавляла А.М. Коллонтай. В марте 1918 г. на наркомат были возложены также вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий. В то же время при Народном банке учреждается Учетно-ссудный комитет социального обеспечения. 26.04.1918 был подписан Декрет Совнаркома о переименовании Народного комиссариата государственного призрения в Народный комиссариат социального обеспечения. В нем говорилось о том, что существующее название Народного комиссариата государственного призрения не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности.

На основании постановления Народного комиссариата государственного призрения от 26.01.1918 г. «О переходе в ведение народного комиссариата государственного призрения всех учреждений призрения несовершеннолетних и малолетних детей и об учреждении коллегии призрения несовершеннолетних» при губернских, уездных исполнительных комитетах советов народных депутатов в центре и на местах¹ открывались отделы социального обеспечения. Их деятельность регулировалась законодательством Совнаркома².

¹ Так, в марте 1918 г. при Тульском губернском исполкоме Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов был создан Отдел призрения, который уже в апреле 1918 г. был преобразован в отдел социального обеспечения. См.: *Павловская О.Ю.* К вопросу о правовых основах деятельности органов социального обеспечения // Труд и социальные отношения. 2013. № 7. С. 37.

² См.: Ленинские декреты о социальном обеспечении / М.П. Захаров, В.В. Караваев, А.Н. Колесников, Я.М. Фогель; отв. ред. В.П. Барыбин. М.: Юридическая литература, 1972. С. 174—175.

Таким образом, в течение 1917—1918 гг. были заложены основы централизованной системы управления социальным обеспечением.

При военном коммунизме была введена карточная система распределения питания в городе и деревне, основанная на классовом принципе. Согласно Декрету от 30.10.1918 продукты питания распределялись по четырем категориям «трудового населения»:

1) рабочие физического труда, занятые в советских предприятиях и учреждениях;

2) лица, занятые умственным и конторским трудом на советских предприятиях и учреждениях;

3) лица, занятые в частных предприятиях и хозяйствах, не эксплуатирующие чужого труда;

4) сельское население, для которого устанавливалась твердая норма для личного потребления и хозяйственных надобностей.

Излишки продуктов изымались в государственный фонд. Пользование трудящимися общими благами, находящимися в руках государства (жилищем, транспортом, коммунальными услугами, медицинской помощью, услугами школы, театров и др.), было бесплатным и определялось в политико-административном порядке.

Что же касается деятельности органов социального обеспечения, то в основном она была направлена на оказание помощи семьям красноармейцам, инвалидам войны, сиротам преимущественно продуктами питания и промышленными товарами. Указанные органы привлекали к практической работе и массы трудящихся через профсоюзы, Советы, в специальных комиссиях, коллегиях. Это во многом позволило значительной части населения выжить в тяжелейших условиях.

Натурализация социального обеспечения, карточная система распределения продуктов питания предопределили во многом отсутствие стимулов к труду рабочих, недоимки по страховым платежам катастрофически росли, причем наиболее злостными неплательщиками были крупные национализированные, а не частные предприятия. В соответствии с Декретом СНК от 17.04.1919 все страховые фонды передавались во Всероссийский фонд социального обеспечения, а организации, владевшие этими фондами, подлежали ликвидации. В этой связи принципы социального страхования были замещены порядком прямого сметного финансирования социального обеспечения.

Таким образом, произошла смена политического и экономического курса в сфере социального обеспечения: от провозглашенных в первых декретах Советской власти страховых принципов социального обеспечения трудящихся к государственному социальному обеспечению¹.

¹ Советское право социального обеспечения: учебное пособие / Е.Н. Доброхотова, М.В. Филиппова, М.А. Янгураева. С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. С. 19.

Совершенно очевидно, что концу 1918 г. система социального обеспечения приходит в упадок, и к началу 1921 г. положение стало критичным. Сложилась ситуация, что прогрессивное законодательство о социальном обеспечении, по сути, значительно опережало экономические возможности государства, и это требовало новых подходов к осуществлению социальной политики.

Переход к новому этапу социальной политики Советского государства связан с Декретом Совета Народных комиссаров от 15.11.1921 «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом». В соответствии с Декретом социальному страхованию подлежали лица, занятые наемным трудом в государственных, кооперативных, общественных, концессионных, арендных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах. Страхованием пользовались работники наемного труда во всех случаях социального риска, в том числе при временной или постоянной утрате трудоспособности, безработице и др. Декретом Совнаркома застрахованные полностью освобождались от взносов на все виды социального страхования. Что же касается социальной поддержки крестьянства, то проблема разрешалась следующим образом. В соответствии с новой социально-экономической политикой Совнарком ориентировал советские органы на то, чтобы основную тяжесть заботы о социальном обеспечении нуждавшихся переложить на само крестьянство путем организации общественной взаимопомощи. Государство тем самым фактически признало, что оно не в состоянии содержать все социально не обеспеченные категории крестьян за счет государственного бюджета. В связи с этой официальной установкой крестьянская помощь являлась основой организации социального обеспечения крестьян в течение всего восстановительного периода. В соответствии с Декретом возглавить дело социальной помощи нуждающимся на селе были призваны выборные крестьянские комитеты общественной взаимопомощи. Комитеты создавались при сельских Советах и волостных исполкомах. На крестьянские комитеты возлагались не только обязанности по организации взаимопомощи при неурожаях, пожарах и других социальных бедствиях, но также и распределение государственной помощи среди крестьян во всех ее формах¹.

Крестьянские комитеты взаимопомощи осуществляли социальную помощь нуждающимся в виде пособий, ссуд, вспашки полей и уборки урожая, финансовой поддержке школ, больниц, инвалидов домов, их

¹ Например, налаживание общественной трудовой взаимопомощи и непосредственной адресной помощи семьям инвалидов, красноармейцам и трудоармейцам, впавшим в нужду, а также семьям погибших красноармейцев, вдовам и сиротам, больным и престарелым.

обеспечения топливом и т.д. Например, комитеты Тульской губернии выдали пособий на сумму 110 тыс. рублей¹. Крестьянские общества взаимопомощи действовали в различных регионах примерно до 1930—1931 гг.²

В период нэпа ключевая роль в претворении в жизнь социальной политики государства отводилась отделам социального обеспечения в центре и на местах. Социально-экономическое положение, сложившееся в стране, определяло основные направления их деятельности. Указанные органы в период нэпа работали в режиме «одного окна», предоставляя гражданам возможность разрешать многие вопросы в одном месте, этому соответствовала и его структура. Так, Отдел социального обеспечения Тульского губернского исполнительного комитета рабочих и крестьянских депутатов имел следующую структуру.

1. Общий отдел.
2. Подотдел пенсий и пособий.
3. Бухгалтерия.
4. Секция по определению посмертных имуществ.

Основной функцией общего отдела являлась работа с входящей и исходящей документацией, которая включала в себя: декреты Совета народных комиссаров, определяющих правовое регулирование его деятельности; циркуляры и распоряжения народного комиссара губернского отдела социального обеспечения, протоколы заседаний президиумов коллегий губернского и уездных комиссий по назначению пенсий; протоколы уездных отделов социального обеспечения; протоколы уездных съездов и волостных комитетов крестьянских обществ взаимопомощи, планы работ губернского, уездных и районных отделов социального обеспечения, а также отчеты об их деятельности.

Подотдел пенсий и пособий осуществлял работу по ведению документов, содержащих сведения о пенсионерах в губернии и выданных им пенсиях, курировал выдачу денежных пособий красноармейцам, оказывал содействие в организации детских приютов, крестьянских обществ взаимопомощи по борьбе с нищенством, детской беспризорностью и другим вопросам. Об этом свидетельствует его переписка с исполнительным комитетом губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и с уездными отделами социального обеспечения³.

¹ Павловская О.Ю. К вопросу о правовых основах деятельности органов социального обеспечения // Труд и социальные отношения. 2013. № 7. С. 40.

² Милютин Н.А. Задачи и работа крестьянских комитетов общественной взаимопомощи. М., 1926. 24 с.

³ См.: Павловская О.Ю. К вопросу о правовых основах деятельности органов социального обеспечения // Труд и социальные отношения. 2013. № 7. С. 41.

Бухгалтерия осуществляла учет выделяемых средств, в частности составляла сметы доходов и расходов по содержанию учреждений губернского и уездных отделов социального обеспечения, готовила ведомости на выдачу заработной платы сотрудникам отдела, вела бухгалтерскую отчетность.

Секция «По определению посмертных имуществ» курировала дела о передаче имущества; утверждении домашнего завещания; об утверждении в правах наследства; об охране имущества; о вызове наследников, а также делами об узаконении, усыновлении и удочерении. Кроме перечисленных выше функций в ведении данной секции находились дела об опеке за малолетними детьми.

Таким образом, наделение отделов социального обеспечения широким спектром полномочий позволяло в соответствии с новой социально-экономической политикой Советского государства, направленной на преодоление послевоенной разрухи и восстановление народного хозяйства, поддерживать малообеспеченные слои городского и сельского населения. При этом важно отметить, что заложенный в основе такой работы принцип «одного окна» не потерял актуальность в современных условиях.

В предвоенный период отделы социального обеспечения ведали вопросами назначения пенсий и пособий, руководили домами инвалидов. Важно подчеркнуть, что в предвоенные годы увеличилось количество интернатов при школах с особым режимом и специальных школ для слепых, глухонемых и умственно отсталых детей. Содержание детей в таких учреждениях было преимущественно платным. Плата за содержание детей в интернатах взималась с родителей или ближайших родственников, на иждивении которых ребенок находился до поступления в интернат. Размер платы за содержание ребенка в интернате устанавливался в зависимости от общей суммы дохода или заработка всех членов семьи и количества иждивенцев. Причем сумма заработка или дохода, приходящегося на одного члена семьи, определялась из расчета общей суммы заработка или дохода семьи, деленной на всех его членов, как работающих, так и иждивенцев. Например, при зарплате или доходе на одного члена семьи ниже 75 руб. в месяц плата за содержание воспитанников в интернате не взималась¹. При этом директору интерната в отдельных случаях предоставлялось право временно снижать плату (до 10%) установленного размера.

Значительное место в деятельности органов социального обеспечения отводилось работе по обеспечению граждан санаторно-курорт-

¹ См.: Там же. С. 44.

ным лечением, которое предоставлялось преимущественно членам так называемых обществ старых большевиков и политкаторжан, а также персональным пенсионерам республиканского значения. Среди видов санаторно-курортного лечения широко использовалось: питьевое, грязевое (при открытой форме туберкулеза), психоневрологическое, диетическое и др.¹

Также следует сказать о таком практически не упоминаемом в научной литературе факте, как, например, участие отделов социального обеспечения в составлении секретных планов своей деятельности на случай возможной войны.

В частности, материалы Государственного архива Тульской области свидетельствуют о наличии таких секретных планов². Особое внимание заслуживают следующие:

- 1) план по трудоустройству членов семей и лиц, призванных по мобилизации в первый год войны;
- 2) план по трудоустройству и обучению инвалидов будущей войны в первый год войны;
- 3) план размещения инвалидов будущей войны в домах инвалидов системы органов социального обеспечения в первые годы войны.

Следует отметить, что указанные выше планы содержат подписи руководителя областного отдела социального обеспечения и начальника мобилизационного сектора.

Так, План по трудоустройству членов семей и лиц, призванных по мобилизации на первый год войны, датированный 1940 г., предполагал трудоустройство 2000 человек, из которых планировалось переобучить 700 человек. Подобные цифры содержались в плане по трудоустройству и обучению инвалидов будущей войны по состоянию на 01.04.1940.

Что же касается плана размещения инвалидов войны в домах инвалидов системы органов социального обеспечения в первый год войны, здесь важно подчеркнуть, что он был составлен на основании Директивы народного комиссара социального обеспечения РСФСР от 28.08.1939 № 8292.

Согласно плану, инвалидов предполагалось размещать в домах отдыха по районам области, в детских санаториях городского отдела здравоохранения, а также в средних и неполных средних школах. При этом указанные выше учреждения должны быть освобождены занимаемыми организациями с момента объявления мобилизации в течение

¹ Павловская О.Ю. К вопросу о правовых основах деятельности органов социального обеспечения // Труд и социальные отношения. Год. № 7. С. 41.

² Там же. С. 45.

пяти дней. Затем предполагалось переоборудование и подготовка помещения к приему инвалидов будущей войны, начиная с середины третьего месяца военного времени.

Существовал также План обеспечения транспортом в годы войны.

Представляется интересным План по выпуску ортопедических изделий, предусматривавший выпуск ортопедических изделий по месяцам и на первое и второе полугодия первого года предполагаемой войны. Так, планировался выпуск протезов голени на согнутое колено и бедер, деревянных протезов, протезов рук, а также кожаных и матерчатых корсетов для фиксации аппарата рук. Предусматривался выпуск и ремонт ортопедической обуви.

Особое значение придавалось в то время порядку обеспечения денежным пособием семей лиц, призванных в ряды РККА и РКВМФ в первый год предполагаемой войны. На этот случай всем Народным комиссариатам социального обеспечения АССР, а также областным отделам социального обеспечения были разосланы соответствующие инструкции¹.

Таким образом, вышеизложенное позволяет констатировать, что развитие новых форм социального обеспечения в предвоенные годы внесли существенные коррективы в направления деятельности органов социального обеспечения с учетом сложившейся международной обстановки и подготовки к войне, которая, как показывают архивные источники, имела место.

Существование секретных планов размещения, трудоустройства, обучения инвалидов будущей войны, выпуска ортопедических изделий, равно как и разработка различных инструкций, касающихся порядка обеспечения денежными пособиями военнослужащих и членов их семей во время будущей войны, позволяет сделать вывод о том, что Советское государство не могло не учитывать международную обстановку и осуществляло подготовку к войне и в социальной сфере. Причем органам социального обеспечения в этой подготовке отводилась существенная роль.

В годы Великой Отечественной войны главное внимание Правительства было направлено преимущественно на организацию социального обеспечения военнослужащих и их семей.

Порядок выплаты и учета органами социального обеспечения пособий семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего

¹ Инструкция НКФ СССР от 20.10.1939 № 709/142 «О порядке выплаты и учета пособий семьям военнослужащих» и Инструкция НКСО РСФСР от 27.10.1939 № 21/6, согласованная с НКФ СССР «О выплате пособий через деньгоносцев».

состава был определен одноименной инструкцией народного комиссара финансов от 20.10.1939 в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Союза СССР от 10.10.1939.

Пособия семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава назначались комиссиями, созданными при районных (городских) исполкомах Советов депутатов трудящихся. Выплата пособий, назначенных комиссиями при районных (городских) отделах социального обеспечения, осуществлялась переводом по почте в адрес получателя. Расходы по выплате пособий производились за счет республиканских бюджетов в сроки, установленные отделами социального обеспечения. Для учета выдаваемых пособий в районных и городских отделах социального обеспечения на каждого получателя пособия открывался лицевой счет по установленной форме. Открываемые лицевые счета регистрировались в особом реестре и хранились отдельно от лицевых счетов пенсионеров. В целях обеспечения своевременной выплаты пособий в установленные сроки районные и городские отделы социального обеспечения были обязаны заблаговременно начислять пособия по лицевым счетам получателей, заполнять бланки почтовых переводов. Списки почтовых переводов составлялись в трех экземплярах и подписывались руководителем городского (районного) отдела социального обеспечения и бухгалтером с приложением печати.

Порядок выплаты пособий семьям погибших в боях военнослужащих был установлен соответствующей инструкцией Наркомата обороны СССР на основании постановления СНК СССР¹. Право на пособие имели семьи погибших в боях военнослужащих, родители погибшего в боях, проживавшие отдельно от семьи военнослужащего в другой местности (городе, районе), получали пособие в размере соответствующей доли от общей суммы пособия, назначенного семье.

Единовременное пособие семьям Героев Советского Союза и семьям, награжденным за отличие в боях орденом или медалью Союза ССР, выдавалось независимо от того, когда погибшему было присвоено звание Героя Советского Союза или когда он был награжден орденом и медалью.

Семьям погибших Героев Советского Союза и семьям лиц высшего начальствующего состава пособия выплачивались финансовым отделом Наркомата обороны СССР. Семьям погибших лиц старшего и среднего начальствующего состава — отделениями Наркомата обороны по месту жительства семей погибших. Семьям погибших младших командиров

¹ Инструкция Наркомата обороны СССР по применению постановления СНК СССР от 10.05.1940 № 742 «О пособиях семьям погибших в боях военнослужащих».

и рядовых — городскими и районными отделами социального обеспечения по месту жительства семей погибших.

Основанием для выдачи пособия являлись следующие документы, прилагаемые к заявлению семьи погибшего:

- а) удостоверение о смерти военнослужащего;
- б) справка из домоуправления о семье погибшего.

Удостоверение о смерти военнослужащего высылалось семье погибшего войсковыми частями об убитых в боях, лечебными учреждениями — о скончавшихся в лечебных учреждениях от ранений, контузий или болезней, полученных на фронте. Причем войсковые части и лечебные учреждения высылали удостоверения, не ожидая запросов семьи погибшего. Каждой семье выдавалось одно удостоверение, даже если не все члены семьи проживали вместе. Если в семье остались жена и родители, удостоверение высылалось жене. Кроме того, в годы войны отдел (отделы) социального обеспечения вели работу по обследованию и изучению жилищно-бытовых условий членов семей военнослужащих с целью оказания им материальной и практической помощи, в том числе оказывали содействие в их трудоустройстве. Данные учреждения проводили ежемесячные (перед выплатой пособия) проверки сроков возвращения военнослужащих из Красной армии через военно-учетные столы и домоуправления, а также занимались выдачей хлебно-продуктовых карточек¹. В ведении отдела социального обеспечения находилась организация работ по восстановлению разрушенных фашистами домов инвалидов. Осуществлялась отправка на трудовой фронт работников отдела социального обеспечения².

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о том, что разработанный и четко урегулированный порядок осуществления выплат пособий семьям погибших в боях военнослужащих, отсутствие бумажной волокиты, а также правильная организация работы органов социального обеспечения в центре и на местах позволили в тяжелое для страны военное время своевременно оказывать социальную помощь нуждающимся в ней.

В послевоенные годы восстановления народного хозяйства с целью подъема ведущих отраслей промышленности и привлечения трудящихся на предприятия этих отраслей указами СНК СССР 1947—1956 гг. были установлены повышенные размеры пенсий для работников этих отраслей³.

¹ См.: Павловская О. Ю. К вопросу о правовых основах деятельности органов социального обеспечения // Труд и социальные отношения. 2013. № 7. С. 46.

² Там же.

³ Буянова М. О. История развития законодательства о социальном обеспечении в России / Право социального обеспечения России: учебник, глава 7 / отв. ред. К. Н. Гусов. М.: Проспект, 2010. С. 184—188.

В 1955 году при Совете Министров СССР был образован Государственный комитет по труду и заработной плате¹.

Госкомтруд СССР стал издавать постановления по вопросам социального обеспечения, а также разъяснения о применении действующего законодательства по этим вопросам². Постановления и разъяснения издавались этим органом, как правило, совместно или по согласованию с ВЦСПС³, а в случаях, предусмотренных действующим законодательством, — с другими заинтересованными органами. Нормативные акты Госкомтруда занимали значительное место в системе источников права социального обеспечения.

Руководство делом социального обеспечения было возложено на соответствующие министерства социального обеспечения.

В 70-х — 80-х годах прошлого века социальная политика в СССР преимущественно была направлена на неуклонный рост народонаселения. Поэтому социальное обеспечение в этот период предусматривало выплату пособий многодетным матерям. В связи с этим постепенно расширялись направления деятельности отделов социального обеспечения. В частности, в их функции были включены осуществление контроля подготовки и оформление представлений о присвоении многодетным матерям почетного звания «Мать-героиня», о награждении орденом «Материнская слава» и медалью «Медаль материнства».

В этот период получили развитие отделения социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам, которые были организованы при районных отделах социального обеспечения. Их деятельность регламентировалась Временным положением об отделении социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам⁴. Услуги предоставлялись бесплатно. В период перестройки были внесены некоторые изменения в деятельность отделений социальной помощи.

¹ Положение о Государственном комитете СССР по труду и заработной плате, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 03.10.1977 // СП СССР. 1977. № 25. Ст. 170.

² Инструкция о порядке назначения и выплаты ежемесячных пособий, установленных инвалидам с детства постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 26.08.1967 «О мероприятиях по дальнейшему повышению благосостояния советского народа», утвержденная постановлением Госкомтруда от 13.11.1967 № 506.

³ Постановление Госкомтруда и Секретариата ВЦСПС от 22.05.1969 «О формах представлений и назначений пенсий рабочих и служащих и членов их семей».

⁴ В Положении указывалось, что помимо ставших уже традиционными видов социально-бытовой помощи социальные работники должны были при необходимости оказывать помощь в соблюдении личной гигиены, выполнять просьбы, связанные с почтовыми отправлениями, содействовать в получении необходимой медицинской помощи, принимать меры к погребению умерших одиноких пенсионеров и др.

В основном изменения касались вопросов организации отделений социальной помощи на дому. Более четко был определен контингент лиц, подлежащих надомному обслуживанию, а также предусматривалось, что лица, получающие пенсию в максимальных размерах, вносят плату, составляющую 5% пенсии. Зачисление на надомное обслуживание осуществлялось на основании личного заявления и заключения медицинского учреждения о нуждаемости в таком обслуживании направленных на социальное обеспечение граждан.

Таким образом, на момент распада СССР практически сформировались единая система государственных органов социального обеспечения, заложивших основу для дальнейшего развития системы управления социальным обеспечением.

7.3. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В настоящее время управление социальным обеспечением является неотъемлемой частью осуществления социального обеспечения и подразделяется на общее и оперативное. Оно построено с учетом трех основных организационно-правовых форм социального обеспечения: обязательное социальное страхование, социальное обеспечение отдельных категорий граждан за счет ассигнований из государственного бюджета, государственная социальная помощь.

Общее управление социальным обеспечением в нашей стране осуществляется Правительством Российской Федерации, которое проводит единую государственную социальную политику в отношении реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения, охраны здоровья, содействует решению проблем семьи, материнства и детства и др. Правительство РФ руководит и контролирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Оперативное управление органами, осуществляющими социальное обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета, возложено на органы государственной исполнительной власти, Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство образования и науки РФ, Минобороны и др., а также на подведомственные им органы.

Функции оперативного управления обязательным социальным страхованием осуществляют социальные внебюджетные фонды, которые не входят в систему государственной исполнительной власти:

Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования. Цель деятельности указанных фондов определена федеральным законодательством — это обеспечение прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев. При этом необходимо отметить, что ПФР, как и другие социально-страховые фонды, хотя и не входит в систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, тем не менее его правовой статус включает в себя некоторые элементы, аналогичные статусу органов государственного управления. Например, деятельность фонда характеризуется специальной целью учреждения фондов, их задачами и функциями, закрепленными в законодательстве, направленными на финансирование социальных программ; его компетентность определяется как совокупность прав и обязанностей, наличие властных полномочий. Фонд обладает правом управления государственной собственностью в пределах предоставленных прав; он наделен полномочиями в применении мер принудительного воздействия для выполнения правовых предписаний¹.

В отличие от государственных органов, у которых все организационные элементы правового статуса закрепляются в соответствующих положениях об этих органах, организационно-структурный компонент правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации регулируется не только Положением о фонде, но и нормами гражданского законодательства, устанавливающими основные требования к его организационно-правовой форме как юридическому лицу, созданному в качестве государственного учреждения (в равной степени это касается и Фонда социального страхования)².

Цели, задачи и функции ПФР во многом определяют его организационно-структурное построение и сферу деятельности.

Главными целями его создания и деятельности является создание государственных гарантий в системе пенсионного обеспечения и управление средствами Пенсионного фонда РФ. Эти цели достигаются в ходе выполнения следующих задач:

- поддержание финансовой стабильности и обеспеченности пенсионной сферы;
- обеспечение прав граждан на социальные выплаты;
- своевременное и полное финансирование социальных выплат (пенсий, пособий и др.);

¹ Галаганов В.П. Организация работы органов социального обеспечения в Российской Федерации: учебник. М.: КноРус, 2010. С. 86.

² Там же. С. 88.

– участие в разработке и реализации государственных программ в социальной сфере;

– финансирование целевых программ и т.д.

Основными функциями ПФР являются сбор и аккумулирование обязательных страховых взносов и других финансовых средств, управление собранными финансовыми ресурсами в соответствии с их целевым назначением¹.

В последние годы на ПФР возложены такие функции, как, например, предоставление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан; дополнительное ежемесячное обеспечение отдельных категорий граждан; выплаты по обязательному медицинскому страхованию неработающих пенсионеров; ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и др., что, по мнению специалистов, «неизбежно отражается не только на правовом статусе ПФР, но и на эффективности всей системы обязательного пенсионного страхования»².

Основным министерством в плане осуществления государственной политики и по правовому регулированию в области социального обеспечения населения в России в настоящее время является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), социальной защиты и социального обслуживания населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов и проведения медико-социальной экспертизы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности³.

¹ Официальный сайт Пенсионного фонда РФ. <http://www.pfrf.ru>

² *Галаганов В.П.* Указ. соч. С. 92.

³ Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты населения. <http://www.rosmintrud.ru/employment>

Свои функции Министерство труда и социальной защиты РФ осуществляет во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями независимо от их организационно-правовой формы. В ведении Министерства находится ряд федеральных служб и агентств. Финансирование расходов на содержание служб и агентств осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Их самостоятельность определяется полномочиями, установленными для них соответствующими нормативными правовыми актами — положениями об этих органах.

Например, Федеральная служба по труду и занятости осуществляет государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве и за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения, приема на работу инвалидов в качестве безработных, осуществляет надзор и контроль за соблюдением социальных стандартов социального обслуживания и т.д.¹

Органы социального обеспечения на уровне субъектов Российской Федерации, на районном (городском) и местном уровне могут носить разные наименования — министерства, департаменты, комитеты, управления, отделы социального развития населения или социальной защиты населения (региональные и местные органы социального обеспечения), но задачи и функции у них в целом одинаковые².

Особенное значение в управлении социальным обеспечением имеет деятельность региональных органов социального обеспечения, основные задачи, функции и организационная структура которых закрепляются в Положениях об этих органах, которые обычно утверждаются актами исполнительного органа субъектов РФ.

Так, Положение «О департаменте социальной защиты населения г. Москвы»³ содержит положения, определяющие полномочия, права, организацию деятельности, руководство департаментом.

Региональный орган социального обеспечения, или, как его обычно называют, региональный орган социальной защиты населения (реги-

¹ Официальный сайт Федеральной службы по труду и занятости. <http://www.rostrud.ru>

² Особенностью нижестоящих органов социального обеспечения является то, что они находятся в двойном подчинении — Министерства труда и социальной защиты населения и администрации субъекта Российской Федерации, района (города), муниципальных образований.

³ Приложение к постановлению правительства Москвы от 27.09.2011 № 446-ПП (в ред. от 24.06.2014) // Правовая система «КонсультантПлюс».

ональный орган СО, региональный орган СЗН), является отраслевым органом исполнительной власти субъекта РФ в области социальной защиты пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми, а также иных нетрудоспособных категорий населения, нуждающихся в социальной поддержке. Региональный орган СЗН в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, международными договорами России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, Конституцией, уставом или положением о субъекте РФ, законами или иными нормативными правовыми актами в субъекте РФ, а также Положением о региональном органе социального обеспечения. Региональный орган социального обеспечения, как правило, является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, бюджетные и иные счета в банке и казначействе. Финансирование расходов на его содержание осуществляется за счет средств, предусмотренных в субъекте РФ на государственное управление. Имущество, необходимое для осуществления деятельности, передается данному органу в оперативное управление. Свою деятельность региональный орган СЗН осуществляет во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, законодательными органами субъекта РФ, органами исполнительной власти субъекта РФ, отделениями ПФР, ФСС России, ТОФМС, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Организационная структура регионального органа социального обеспечения¹ может включать в себя:

- республиканские, краевые, областные, окружные и районные управления (комитеты, отделы социальной защиты населения);
- организации нестационарного и стационарного социального обслуживания;
- учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы (МСЭ);
- учреждения государственной службы реабилитации инвалидов;
- учреждения социальной помощи для лиц без определенного места жительства;
- центр по обработке информации по начислению и выплате пенсий и пособий;
- центры помощи семье и детям;
- социальные приюты для детей и подростков;
- другие государственные учреждения и организации, осуществляющие деятельность в области социальной защиты населения.

Основными задачами регионального органа являются:

¹ На местах они чаще всего имеют наименование органов социальной защиты населения.

– реализация государственной политики в области социальной защиты престарелых граждан, инвалидов, семей с несовершеннолетними детьми, а также нуждающихся в социальной поддержке иных нетрудоспособных групп населения, проживающих в регионе;

– осуществление межотраслевой координации в области социальной защиты населения и мониторинга социально-экономического положения отдельных групп населения, анализ на его основе состояния социальной поддержки пожилых граждан, инвалидов, профилактики детской беспризорности, положения семьи и прогнозирование путей развития социальной защиты;

– формирование оптимальной сети органов и учреждений социальной защиты, повышение эффективности и работы, развитие новых форм и видов социального обслуживания населения, в том числе за счет привлечения негосударственных организаций;

– организация работы по внедрению современных информационных технологий и автоматизированных систем, формирование банка данных обслуживаемых лиц;

– обеспечение контроля за правильным и единообразным применением законодательства, требований государственных стандартов, иных норм в области организации социальной защиты населения.

Региональный орган СЗН осуществляет многие функции, такие как:

– разработка мероприятий по реализации государственной политики в области социальной защиты населения¹, внесение этих проектов на рассмотрение в соответствующие органы исполнительной власти субъекта РФ и должностным лицам, проведение заключения по проектам правовых актов, подготовленных другими органами исполнительной власти города;

– осуществление организационно-методического руководства работой нижестоящих органов социальной защиты населения, других подведомственных учреждений по выполнению ими во взаимодействии с территориальными органами исполнительной власти возложенных задач по социальной защите населения;

– организация работы по назначению и выплат пособий семьям с детьми, ежемесячных и единовременных компенсаций малообеспеченным жителям региона, организации других социальных выплат;

– взаимодействие с учреждениями почтовой связи, кредитными и другими организациями по вопросам осуществления социальных выплат;

¹ Целевые комплексные программы проектов законов и иных правовых актов субъекта РФ, регулирующих отношения в области социальной защиты населения.

— организация работы по материально-бытовому устройству инвалидов и престарелых, установлению статуса льготных категорий граждан и выдаче документов о праве на льготы. При этом орган осуществляет в пределах своей компетенции контроль за реализацией соответствующими ведомствами льгот, установленных законодательством для отдельных категорий граждан, включая заключение договоров с транспортными организациями, осуществляющими междугородные перевозки льготных категорий граждан, а также с операторами связи и возмещение им понесенных расходов в порядке, установленном законодательством;

— организация работы по социальному обслуживанию пожилых граждан и инвалидов, разработка мер, направленных на повышение эффективности, развитие форм и видов социального обслуживания, обеспечение адресной социальной поддержки малоимущих.

Региональный орган социального обеспечения организует социально-бытовое, медицинское и культурное обслуживание лиц, проживающих в стационарных учреждениях социальной защиты; работу по медико-социальной экспертизе граждан, а также формирует и развивает сеть учреждений государственной службы МСЭ. Сотрудники регионального органа СЗН принимают меры по созданию и развитию сети органов и учреждений социальной защиты в зависимости от потребности в них населения, а также содействуют созданию и развитию негосударственных служб, осуществляющих социальное обслуживание нетрудоспособного населения.

Основные задачи регионального органа СЗН определены и в финансовой сфере.

К ним относится, например, участие в разработке проекта закона о бюджете субъекта РФ; выполнение функций распорядителя бюджетных средств региона, осуществление контроля за исполнением бюджета и использованием внебюджетных средств и внутриведомственного контроля деятельности подведомственных учреждений и организаций; организация и проведение конкурсов по размещению заказа на поставку товаров; выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд в сфере социального обеспечения.

С учетом мнения территориальных органов исполнительной власти субъекта РФ региональным органом СЗН разрабатываются предложения по развитию и укреплению материально-технической базы отрасли, формируется перечень объектов строительства и реконструкции для включения их в социальный заказ и др.

На региональный орган социального обеспечения возложено решение таких задач, как взаимодействие с территориальными органами испол-

нительной власти, органами местного самоуправления по всем вопросам социальной защиты населения, а также с общественными, благотворительными, коммерческими, некоммерческими организациями, определение потребности подведомственных ему органов и учреждений в специалистах, осуществление контроля за работой по подбору и расстановке работников; проведение работы по реализации социальных гарантий, установленных для государственных служащих; решение вопросов улучшения условий труда и быта сотрудников, осуществление в пределах своей компетенции контроля за соблюдением федерального законодательства и законодательства субъекта РФ в области социальной защиты населения.

В установленные сроки работники регионального органа социального обеспечения рассматривают предложения, заявления и жалобы граждан, а также осуществляют прием населения по вопросам, отнесенным к его компетенции, анализируют причины, вызывающие обращения граждан, и принимают соответствующие меры к их устранению. Для решения задач региональный орган социального обеспечения имеет право:

- вносить предложения по совершенствованию законодательства в области социальной защиты населения;
- принимать меры по развитию системы социальной защиты и вносить в правительство субъекта РФ предложения о введении новых форм обслуживания, о развитии сети учреждений, видов социальной помощи;
- обобщать практику применения законодательства по вопросам социального обеспечения, издавать и направлять в подведомственные организации инструкции и методические указания по различным направлениям деятельности;
- владеть и пользоваться имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления и т.д.

Руководство региональным органом СЗН осуществляется по принципу единоначалия, возглавляет его руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности исполнительным органом субъекта РФ. По представлению руководителя регионального органа СЗН его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности в аналогичном порядке. Для того чтобы решать поставленные перед региональным органом СЗН основные задачи, его руководитель наделен широкими полномочиями: организация работы и руководство деятельностью регионального органа СЗН.

Координация и контроль за деятельностью подведомственных органов и учреждений социальной защиты выражается в участии в заседаниях правительства субъекта РФ, различных совещаниях, проводимых региональными органами государственной власти по вопросам, отнесенным к компетенции данного органа; внесении в установленном

порядке на рассмотрение органов исполнительной власти субъекта РФ и должностных лиц проектов правовых актов, предложений по совершенствованию законодательства региона, иных предложений по вопросам деятельности регионального органа СЗН.

В пределах своей компетенции руководитель регионального органа социального обеспечения издает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения работниками регионального органа и подведомственных органов и учреждений социальной защиты, осуществляет контроль за их исполнением, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата регионального органа, а также руководителей нижестоящих учреждений социальной защиты населения, руководителей стационарных учреждений социального обслуживания и других подведомственных ему учреждений, заключает с ними трудовые договоры. Назначение на должности руководителей нижестоящих органов социальной защиты населения осуществляется по согласованию с главами административно-территориальных образований. Руководитель регионального органа СЗН также определяет полномочия своих заместителей, распределяет обязанности между ними, утверждает должностные инструкции руководителей структурных подразделений регионального органа, утверждает положения о структурных подразделениях регионального органа СЗН, положения (уставы) о подведомственных органах и учреждениях, а также структуру и штатное расписание, смету расходов на содержание работников в пределах ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта РФ на государственное управление. Руководитель регионального органа СЗН ведает и кадровыми вопросами: организует работу по повышению квалификации кадров, формированию кадрового резерва, улучшению условий труда и быта сотрудников, обеспечивает соблюдение государственными служащими и другими работниками правил внутреннего распорядка, должностных инструкций, порядка работы со служебными документами. Как руководитель государственного органа, он подписывает бухгалтерскую и статистическую отчетность, несет ответственность за правильность и своевременность ее предоставления, осуществляет другие полномочия в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами субъекта РФ. При региональном органе СЗН образуется коллегия, в состав которой входят руководитель органа СЗН (председатель коллегии), его заместители (члены коллегии по должности), руководители структурных подразделений и подведомственных организаций. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются правительством субъекта РФ по представлению руководителя регионального органа СЗН. Коллегия рассматривает вопросы деятельности

регионального органа социального обеспечения и подведомственных ему организаций. По итогам заседаний коллегии оформляются протоколы, постановления и по необходимости — приказы руководителя регионального органа. Основные задачи регионального органа СЗН, его функции, организационная структура в той или иной мере одинаковы для всех органов СЗН субъектов Российской Федерации.

Региональные органы социального обеспечения населения имеют в своем подчинении нижестоящие органы — районные, городские управления, отделы, комитеты социальной защиты населения. Их основные функции заключаются преимущественно в организации работы по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, детей; обеспечению некоторых категорий граждан социальными пособиями, социальной реабилитацией инвалидов, оказанием государственной социальной помощи гражданам. Кроме того, они осуществляют взаимодействие с многочисленными общественными организациями инвалидов.

ВЫВОДЫ

Социальное обеспечение в Российской Федерации имеет дифференцированные источники финансирования.

Важная роль отведена внебюджетным государственным фондам как формам образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предназначенных для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Существующая в настоящее время система управления социальным обеспечением представляет собой достаточно разветвленную систему органов, призванных осуществлять политику государства в социальной сфере. Начало их позитивного развития было заложено еще в период существования советского государства.

Становление советской системы органов социального обеспечения пришлось на первые годы советской власти: в течение 1917—1918 гг. были заложены основы централизованной системы управления социальным обеспечением.

В период нэпа ключевая роль в претворении в жизнь социальной политики государства отводилась отделам социального обеспечения в центре и на местах. Социально-экономическое положение, сложившееся в стране, определяло основные направления их деятельности. Указанные органы в период нэпа работали в режиме «одного окна», предоставляя гражданам возможность решать многие вопросы в одном месте, этому соответствовала и его структура. Наделение отделов социального обеспечения широким спектром полномочий позволяло в соответствии с новой социально-экономической политикой советского государства, направленной на преодоление послевоенной разрухи и восстановление народного хозяйства, поддерживать малообеспеченные слои городского и сельского населения.

Развитие новых форм социального обеспечения в предвоенные годы внесли существенные коррективы в направления деятельности органов социального обеспечения с учетом сложившейся международной обстановки и подготовки к войне, где органам социального обеспечения в этой подготовке отводилась существенная роль.

В годы Великой Отечественной войны главное внимание Правительства было направлено преимущественно на организацию социального обеспечения военнослужащих и их семей.

В послевоенные годы восстановления народного хозяйства с целью подъема ведущих отраслей промышленности и привлечения трудящихся на предприятия этих отраслей указами СНК СССР 1947—1956 гг. были установлены повышенные размеры пенсий для работников этих отраслей. Нормативные акты Госкомтруда занимали значительное место в системе источников права социального обеспечения. Руководство делом социального обеспечения было возложено на соответствующие министерства социального обеспечения.

В 70-х — 80-х годах прошлого века социальная политика в СССР преимущественно была направлена на неуклонный рост народонаселения. В связи с этим постепенно расширялись направления деятельности отделов социального обеспечения. Также в этот период получили развитие отделения социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам, которые были организованы при районных отделах социального обеспечения. На момент распада СССР практически сформировались единая система государственных органов социального обеспечения, заложивших основу для дальнейшего развития системы управления социальным обеспечением.

В настоящее время управление социальным обеспечением является неотъемлемой частью осуществления социального обеспечения и подразделяется на общее и оперативное. Оно построено с учетом трех основных организационно-правовых форм социального обеспечения: обязательного социального страхования, социального обеспечения отдельных категорий граждан за счет ассигнований из государственного бюджета, государственной социальной помощи.

Общее управление социальным обеспечением в нашей стране осуществляется Правительством Российской Федерации, которое проводит единую государственную социальную политику в отношении реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения, охраны здоровья, содействует решению проблем семьи, материнства и детства и др. Правительство РФ руководит и контролирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Оперативное управление органами, осуществляющими социальное обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета, возложено на органы государственной исполнительной власти, Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство образования и науки РФ, Минобороны и др., а также на подведомственные им органы.

Функции оперативного управления обязательным социальным страхованием осуществляют социальные внебюджетные фонды, которые не входят в систему государственной исполнительной власти: Пенсионный фонд РФ,

Фонд социального страхования РФ, фонды Обязательного медицинского страхования.

Региональный орган социального обеспечения, или, как его обычно называют, региональный орган социальной защиты населения (региональный орган СО, региональный орган СЗН), является отраслевым органом исполнительной власти субъекта РФ, в области социальной защиты пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми, а также иных нетрудоспособных категорий населения, нуждающихся в социальной поддержке.

Региональные органы социального обеспечения населения имеют в своем подчинении нижестоящие органы — районные, городские управления, отделы, комитеты социальной защиты населения. Их основные функции заключаются преимущественно в организации работы по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, детей; обеспечению некоторых категорий граждан социальными пособиями, социальной реабилитацией инвалидов, оказанием государственной социальной помощи гражданам. Кроме того, они осуществляют взаимодействие с многочисленными общественными организациями инвалидов.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Укажите источники финансирования системы социального обеспечения РФ.
2. Какова роль государственных внебюджетных фондов?
3. Рассмотрите особенности развития советской системы управления социальным обеспечением:
 - а) в период «военного коммунизма»;
 - б) в период нэпа;
 - в) в предвоенные годы;
 - г) во время Великой Отечественной войны и в период восстановления экономики;
 - д) 70—80-е годы XX в. и до момента распада СССР.
4. Что представляет собой современная система управления социальным обеспечением?
5. Какими органами осуществляется общее и оперативное управление социальным обеспечением?
6. Укажите функции регионального органа социальной защиты населения.

Глава 8. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать:

- понятие защиты права на социальное обеспечение;
- основные понятия и термины, используемые в законодательстве, регулирующем вопросы защиты права;
- формы защиты права на социальное обеспечение;
- способы защиты права на социальное обеспечение;
- средства защиты права на социальное обеспечение, в том числе подача обращений с использованием сети Интернет;
- ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм;

уметь:

- выбирать формы и способы защиты права на социальное обеспечение;
- осуществить рекомендации по судебной защите права на социальное обеспечение;
- определять нормы, устанавливающие ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм;

владеть навыками:

- применения полученных знаний к решению конкретных профессиональных задач;
- основ судебной защиты права на социальное обеспечение.

8.1. ПОНЯТИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАНИНА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ

Часть 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1996 закрепляет, что каждое участвующее в Пакте государство обязуется обеспечить:

— любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

— право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями;

— развивать возможности судебной защиты; обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Положения Всеобщей декларацией прав человека от 10.12.1948 определяют, что «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом».

Исходя из положений ст. 76 Конституции РФ, социальная защита включает в себя социальное обеспечение граждан. Среди функций государства, обеспечивающих социальную защиту, выделяются социальная функция, суть которой состоит в том, что государство обязано обеспечить своим гражданам гарантированный минимум жизненных благ. Статус социального приобретает исключительно то государство, в системе внутренних функций которого социальная функция играет ведущую роль¹.

В основном законе России закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод — обязанность государства (ст. 2). Российская Федерация как правовое и социальное государство обеспечивает верховенство законов на всей территории страны, политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Существенными признаками действительно правового государства являются незыблемость и реальное обеспечение прав и свобод граждан, взаимная ответственность государства и гражданина².

Совокупность прав и свобод граждан, которыми они пользуются в реальной жизни, определяет их правовое положение или правовой статус³.

Право на социальное обеспечение граждан всегда (а в настоящее время особенно) занимало и занимает важное место в системе конститу-

¹ Олейникова С.С. Становление социальной функции государства в системе его внутренних функций // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. № 2. С. 34.

² Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, 2010. С. 6.

³ Сошникова Т.А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свободы в сфере труда. М., 2005. С. 6.

ционных прав граждан. Данное право представлено в Конституции РФ как право на социальное обеспечение (ст. 39), право на бесплатную медицинскую помощь (ст. 41), установление гарантированного минимального размера оплаты труда (ч. 5 ст. 75), право на индексацию пенсий (ч. 6 ст. 75). Указанные конституционные положения претворяются в жизнь с помощью огромного массива законов, иных нормативных правовых актов, в том числе и подзаконного характера, принимаемых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, что является конституционной обязанностью государства: в одном из своих определений Конституционный Суд РФ подчеркнул, что законодатель обязан принимать законы, обеспечивающие социальную защиту тех социальных слоев, которые в ней нуждаются, устанавливать механизм реализации этих законов, дифференцируя права по основаниям, которые являются социально оправданными¹.

В исследовании проблем закрепления права на социальное обеспечение в современную эпоху на первое место выходит не только их «теоретическая разработка и законодательное закрепление такого права, но и создание необходимых условий, гарантий, предпосылок и механизмов их реализации»².

По верному замечанию Т.А. Сошниковой, если право не претворяется в жизнь, оно мертво³. Материальное право на социальное обеспечение должно быть обеспечено эффективной защитой.

Как верно указывает Е.А. Лукашева, права человека не реализуются автоматически даже при благоприятных условиях⁴. Нужны особые механизмы для реализации прав, а при необходимости и меры защиты от возможных или реальных их нарушений⁵.

Права не будут должным образом реализованы, если будет отсутствовать система их защиты, что в полной мере касается и *конституционного права на социальное обеспечение* и входящих в него субъективных прав.

Необходимость эффективной защиты продиктована не только инфляционными процессами, существующими в экономике страны, но и непосредственностью, разобщенностью, частой сменой содержания соответствующего законодательства РФ, наличием дефектов, коллизий

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 № 149-О (документ официально опубликован не был).

² Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. С. 53.

³ Сошникова Т.А. Указ. соч. С. 55.

⁴ Лукашева Е.А. Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: материалы круглого стола // Государство и право. 1994. № 10. С. 6.

⁵ Сошникова Т.А. Указ. соч. С. 55.

правовых норм, ростом числа граждан и семей, нуждающихся в социальной поддержке от государства в связи с безработицей, сокращением доходов, бедностью, пандемией, другими социальными рисками.

Положения о защите права достаточно подробно исследованы в теории права. Предложено оперировать категорией «правовая защита», являющейся более широким понятием и включающей в себя «защиту права», «охрану права». Отмечается, что защита права осуществляется в соответствии с определенным механизмом, защита права воплощается в определенных формах, осуществляется определенными способами, средствами¹.

Легального определения понятия «защита права» законодательные акты не содержат.

Разработанные в теории права положения о защите права могут быть взяты за основу и для исследования вопросов защиты права на социальное обеспечение.

Защита права определена профессором С.С. Алексеевым как государственно-принудительная деятельность, направленная на осуществление «восстановительных» задач, а именно на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности².

Важность исследования защиты права на социальное обеспечение как системного явления сложно переоценить. Одним из направлений методологии научного познания, в основе которого лежит рассмотрение объекта как системы, целостного комплекса взаимосвязанных элементов, является системный подход. Его сущность состоит в реализации требований общей теории систем, согласно которой каждый объект в процессе его исследования должен рассматриваться как большая и сложная система и одновременно как элемент более общей системы. Важным аспектом системного подхода является выработка нового принципа его использования — создание нового, эффективного подхода к познанию для применения его к любому познаваемому материалу, с гарантированной целью получить наиболее полное и целостное представление об исследуемом материале³.

Защита права осуществляется посредством определенного механизма.

Как справедливо указывает А.А. Сапфинова, «...механизм защиты позволяет стабилизировать правопорядок, а эффективный механизм защиты — говорить о соблюдении законности»⁴.

¹ Миннекес И.А. Указ. соч. С. 54.

² Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 280.

³ Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход // Новая философская энциклопедия / Институт философии РАН. М.: Мысль, 2010. С. 132.

⁴ Сапфинова А.А. Сущность механизма защиты трудовых прав. // Современная научная мысль. 2014. № 11. С. 99.

Слово «механизм» с точки зрения этимологии определяется как «система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь действия»¹.

Словарь иностранных слов определяет механизм как внутреннее устройство, совокупность состояний и процессов, составляющих какое-либо явление, устройство для передачи и преобразования, представляющее собой систему тел (звеньев), в которой движение одного или нескольких тел (ведущих) вызывает движение остальных тел системы².

Тем самым «механизм» понимается как определенная система элементов (звеньев), функционирующая в динамике.

Исследование механизма защиты права тесно связано с механизмом правового регулирования. По верному замечанию профессора Ю.Н. Андреева, «...общее учение о стадиях и элементах механизма правового регулирования можно использовать и для разработки понятия, структуры механизма защиты субъективных гражданских прав»³, В.В. Бутнев также отмечал, что механизм защиты субъективных права — важная составная часть механизма правового регулирования социалистических общественных отношений, он предназначен для проведения в жизнь охранительной функции права⁴.

Обращаясь к теории права, следует заметить, что воздействие права на общественные отношения, как обоснованно отмечал С.С. Алексеев, проходит три основные стадии:

1) стадию общего действия юридических норм, где происходит регламентирование поведения субъектов, определение содержания этого поведения, условий возникновения прав и обязанностей;

2) стадию возникновения субъективных прав и обязанностей (правоотношения), на которой конкретные субъекты становятся носителями субъективных прав и обязанностей;

3) стадию реализации прав и обязанностей, на которой права и обязанности воплощаются в жизнь, претворяются в фактическом поведении субъектов⁵.

Указанным стадиям правового воздействия соответствуют основные элементы механизма правового регулирования:

1) юридические нормы (нормативная основа);

¹ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд. доп. М., 2002. С. 354.

² Словарь иностранных слов / отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М., 2003. С. 415.

³ *Андреев Ю.Н.* Указ. соч. С. 64—65.

⁴ *Бутнев В.В.* К понятию механизма защиты субъективных пра. // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989. С. 9.

⁵ *Алексеев С.С.* Собрание сочинений. В 10-ти т. // Проблемы теории права: курс лекций. М., 2010. Т. 3. С. 152.

- 2) субъективные права и обязанности (правоотношение);
- 3) акты реализации прав и обязанностей;
- 4) акты применения, выражающие государственно-принудительное, индивидуализированное действие механизма правового регулирования¹.

Иные правовые явления: нормативные акты, акты толкования, юридическая техника, правовая ответственность — примыкают к тем или иным основным звеньям механизма².

Современные исследователи в области теории права, конкретизируя описанное, выделяют пять элементов правового регулирования: норма права, юридический факт или фактический состав, правоотношение, акты реализации прав и обязанностей, правоприменительный акт (факультативный элемент) и соответствующие им пять стадий механизма правового регулирования:

- формулирование общего правила поведения (модель);
- определение специальных условий (возникновение юридического факта, который выступает «спусковым крючком» для движения конкретных субъективных права и охраняемых интересов);
- установление конкретной юридической связи (с условным разделением субъектов на управомоченных и обязанных);
- реализация субъективных прав и обязанностей;
- правоприменительная деятельность (данная стадия является факультативной)³. Ю.Н. Андреев дополнительной стадией (субстадией) обоснованно называет стадию исполнения⁴.

При этом, говоря о механизме правового регулирования, мы рассматриваем лишь микроуровень (в отличие от макроуровня, на котором универсальным средством регулирования общественных отношений выступает вся правовая надстройка, то есть право, отрасль права, правовые нормы, правоотношения и др.), на котором действуют лишь конкретные правовые средства воздействия на субъектов права⁵.

Акты реализации прав и обязанностей представляют собой фактическое поведение субъектов, выраженное в их соблюдении, исполнении, использовании. Такое действие представляет собой нормальное действие механизма.

¹ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 152.

² Алексеев С.С. Указ. соч. С. 152.

³ Общая теория государства и права. Академический курс. В 3-х т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2007. Т. 3. С. 96—100; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2005. С. 727—732.

⁴ Андреев Ю.Н. Указ. соч. С. 68.

⁵ Трудовое право России: учебник / под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 44.

Применение права связано с «аномальным» развитием общественных отношений¹ и дает начало действию механизма защиты права и развитию охранительных отношений, опосредуемых охранительными нормами права. О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский верно замечали, что в случае правонарушения между субъектами регулятивного правоотношения возникает новое охранительное отношение².

Исследование правоотношения после нарушения права позволяет говорить о необходимости исследования механизма защиты субъективных прав и интересов как одного из «блоков» механизма правового регулирования. При этом защита права не сводится к принудительному его осуществлению, а предполагает целую систему элементов механизма защиты — средств защиты³.

Понятие «механизм защиты прав и свобод граждан» активно исследовалось представителями различных юридических наук, однако единой точки зрения по этому вопросу до сих пор не выработано.

В теории права исследователи отождествляют его с системой гарантий защиты права. Такая точка зрения представлена в работах Е.А. Еремевой⁴ и считается узким толкованием этого понятия. Е.А. Лукашева придерживается подобной точки зрения, вместе с тем ограничиваясь только юридическими гарантиями, считая именно их механизмом защиты прав⁵.

Широкая трактовка понятия правового механизма защиты прав и свобод представляет собой «совокупность правовых норм, правовых учреждений и юридических процедур, при помощи которых осуществляется защита и восстановление охраняемых законом прав и интересов человека и гражданина»⁶.

А.В. Стремоухов полагает, что механизм защиты прав представляет собой «взятую в единстве систему взаимодействующих правовых средств, с помощью которых государство осуществляет юридическое воздействие

¹ Андреев Ю.Н. Указ. соч. С. 65.

² Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 193—194.

³ Бутнев В.В. Несколько замечаний к дискуссии о теории охранительных правоотношений. С. 7; Григорьева М.А. К вопросу о теории охранительных гражданских правоотношений // Вестник КрасГАУ. 2010. № 6. С. 171.

⁴ Еремеева Е.А. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина: понятие, структура, непосредственное действие // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 3.

⁵ Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Государство и право. 1994. № 10. С. 10—19.

⁶ Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Право и законодательство. 2013. № 6. С. 5.

на правоотношения с целью признания, соблюдения и реализации прав человека»¹. В целом, соглашаясь с автором, есть необходимость дополнить данное определение, расширив его и включив в него международные и наднациональные структуры, осуществляющие те же действия с целью защиты прав работников. Более верным стоит считать определение, данное А.С. Мордовцом, о том, что механизм защиты прав — «система международных и национально-государственных средств, правил и процедур, гарантирующих уважение и условия достойного существования личности, соблюдение, охрану и защиту всех ее прав»². В структуре данного механизма А.С. Мордовец выделяет «общественные нормы; правомерную деятельность субъектов прав человека и гражданина; гласность; общественное мнение; гарантии (общие, специальные, юридические, организационные); процедуры; ответственность; контроль»³.

Механизм защиты права подвергался исследованию учеными в отраслевых юридических науках.

В трудовом праве Т.А. Сошниковой механизм защиты трудовых прав и свобод охарактеризован как совокупность правовых норм, правовых учреждений и юридических процедур, при помощи которых осуществляется защита и восстановление охраняемых законом прав и интересов человека и гражданина. Выделены три механизма: государственный, механизм публичной власти муниципального образования, механизм защиты со стороны общественных объединений (в том числе профсоюзы)⁴.

В гражданском праве гражданско-правовой механизм защиты субъективных гражданских прав Ю.Н. Андреев характеризовал как эффективно действующая, динамичная, внутренне согласованная, взаимно обусловленная система правозащитного регулирования и защиты, элементов защиты, используемых в определенной взаимосвязи и последовательности (стадии); совокупность регулятивных и охранительных норм позитивного (гражданского) права, субъективных прав и юридических обязанностей, охранительных гражданских правоотношений, реально исполняемых правоприменительных актов, фактических и юридических действий по самозащите и защите нарушенных (оспариваемых) прав; комплекс реально действующих адекватных гражданско-правовых способов, средств (инструментов, форм), организационных, процессуальных (процедурных) норм, приемов и технологий защиты права,

¹ Стреломухов А.В. Правовая защита человека. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2007. С. 161.

² Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 85.

³ Мордовец А.С. Указ. соч. С. 8.

⁴ Сошникова Т.А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда. М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2005. С. 93, 101—103.

стадий, иных факторов и условий в целях предупреждения возможных и пресечения совершаемых гражданских правонарушений; устранение препятствий в осуществлении субъективных гражданских прав; восстановление нарушенных субъективных гражданских прав и законных интересов обратившегося за защитой лица (правообладателя); укрепление конституционного правопорядка¹.

Комплексного исследования механизма защиты социально-обеспечительных прав до настоящего времени не проводилось.

Защита права на социальное обеспечение является межотраслевым институтом права социального обеспечения: защита связана с применением норм гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, административного права и др.

Механизм защиты права на социальное обеспечение не может быть исследован в отрыве от механизма правового регулирования данного права, поскольку механизм защиты права представляет собой составную часть механизма правового регулирования и для первого характерны все черты (признаки) последнего.

Для защиты права на социальное обеспечение характерны все элементы механизма, разработанные в теории права: наличие нормы права, предоставляющей полномочия на защиту, охранительные субъективные права и обязанности (охранительное правоотношение), возникающее между государством, уполномоченным государственным органом и гражданином (семьей), акты реализации прав и обязанностей, акты применения: решение юрисдикционного органа (как правило, решение суда).

Важно отметить, что механизмы правового регулирования в отрасли права социального обеспечения имеют свои характерные особенности, о чем верно указывает М.Б. Филипова, отмечая следующие особые черты механизма правового регулирования права социального обеспечения:

1) преимущественно используются императивные предписания, подкрепленные запретами с незначительным удельным весом дозволений, адресованных обеспечиваемому субъекту, которые закрепляются в нормативном порядке на централизованном уровне;

2) используется нормативное закрепление оснований возникновения права на обеспечение в виде социальных рисков как обстоятельств, не зависящих (или зависящих в минимальной степени) от воли людей;

3) применение императивного порядка установления прав и обязанностей сторон правоотношения, которые возникают в силу сложного фактического состава, включающего в себя, помимо нормативно уста-

¹ Андреев Ю.Н. Указ. соч. С. 69.

новленного основания обеспечения, также волеизъявление обеспечиваемого субъекта;

4) использование особого рода правоприменения как «пассивного» акта констатации оснований обеспечения в ответ на волеизъявление обеспечиваемого субъекта;

5) применение не карательных санкций, а санкций правосстановительного и правоограничительного характера в отношении обеспечиваемого гражданина и санкций правосстановительного характера в отношении обеспечивающего субъекта¹.

Отмеченные особенности механизма правового регулирования отражаются на особенностях механизма защиты права на социальное обеспечение: значение юрисдикционных (государственных) форм защиты в случае нарушения права на социальное обеспечение является доминирующим в отличие от механизмов гражданско-правовой защиты, которые в силу характера отношений и дозволенности гражданско-правового регулирования могут быть связаны с самозащитой права. Не случайно именно обращение в суд для защиты нарушенного субъективного права на социальное обеспечение является наиболее эффективным способом защиты такого права².

Для механизма защиты социально-обеспечительных прав характерны свои субъекты, объекты, стадии защиты.

Любой механизм защиты в области социального обеспечения невозможен без опосредования правовыми нормами имеет свои юридические процедуры, специфику функционирования, своих субъектов, возникающих в процессе защиты правоотношений, объект защиты.

Субъектами механизма защиты в области социального обеспечения выступают как государственные органы (органы и должностные лица законодательной, исполнительной, судебной власти), так и общественные организации (профсоюзы). Последние при защите права на социальное обеспечение используют в подавляющем большинстве комбинированный способ защиты, прибегая для получения правоприменительного акта в юрисдикционные органы (как правило, в суд).

Объектом защиты в сфере социального обеспечения выступают как нормы права, так и субъективные права, которые этими нормами установлены, а также охраняемые законом интересы.

Не только в сфере труда, но и в области социального обеспечения в механизме защиты прав и свобод основную роль играют государствен-

¹ Право социального обеспечения: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. М.В. Филипова. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 48—49.

² См., например, Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. М., 2018. С. 30.

ные органы (организации). Механизм защиты со стороны общественных организаций более неопределенный и менее используемый, чем, к примеру, в трудовом праве.

Механизм публичной власти муниципального образования (органов местного самоуправления) в защите права на социальное обеспечение не заметен, а самозащита вообще отсутствует. Другое дело — использование комбинированного способа, в котором обращение гражданина по своей инициативе в тот или иной государственный или общественный орган (организацию) приводит в действие первый механизм из числа названных Т.А. Сошниковой.

М.И. Аверьянова отмечает, что в сфере социального обеспечения могут быть использованы следующие механизмы защиты социально-обеспечительных прав: государственный надзор и контроль; контроль, осуществляемый уполномоченными законом организациями; общественный контроль; административная защита через вышестоящие (уполномоченные) органы (организации); судебная защита, самозащита. Автором отмечается, что посредством механизма самозащиты граждан вправе обращаться за защитой своих социально-обеспечительных прав в средства массовой информации и правозащитные организации, а также использовать и иные механизмы защиты, например, административную или судебную защиту¹.

С такой точкой зрения М.И. Аверьяновой сложно согласиться: обращение в средства массовой информации, правозащитные организации, куда поступает заявление о защите социально-обеспечительного права, не обладают полномочиями на вынесение правоприменительного акта, непосредственно восстанавливающего нарушенное право, гражданин или указанные автором организации вынуждены будут обратиться в юрисдикционный орган, чтобы получить требуемую защиту права на социальное обеспечение.

Принимая во внимание, что механизмы защиты права опосредуются охранительными нормами, «запускаются» при наличии юридического факта нарушения права (к примеру, необоснованного отказа территориального Пенсионного фонда РФ в назначении досрочной страховой пенсии по старости), оканчиваются вынесением правоприменительного акта, верно отметить, что перечисленные М.И. Аверьяновой механизмы защиты права на социальное обеспечение являются не механизмами, а отдельными элементами механизма, а именно способами защиты права на социальное обеспечение.

¹ Аверьянова М.И. Право социального обеспечения (с практикумом): учебное пособие. М.: КноРус, 2020. С. 244—245.

Самозащита в праве социальное обеспечение отсутствует¹, поскольку одним из условий ее применения является осуществление такой защиты силами самого гражданина без использования ресурса компетентных органов, что в условиях РФ невозможно, а защита своих социально-обеспечительных прав путем обращения в средства массовой информации, правозащитные организации, административные, судебные органы есть защита права путем обращения в государственные органы, либо комбинированный способ защиты, когда гражданин обращается в организацию, которая затем помогает ему обратиться в государственные органы для восстановления нарушенного права.

Механизм защиты в праве социального обеспечения представляет собой эффективно действующую систему правозащитного регулирования, совокупность регулятивных и охранительных норм позитивного права, субъективных прав и юридических обязанностей, охранительных социально-обеспечительных правоотношений, реально исполняемых правоприменительных актов, комплекс реально действующих адекватных социально-обеспечительных способов, форм, средств, организационных, процедурных норм в целях предупреждения возможных и пресечения совершаемых социально-обеспечительных правонарушений; устранение препятствий в осуществлении субъективных прав; восстановление нарушенных субъективных прав и законных интересов обратившегося за защитой лица (правообладателя).

Важное влияние на функционирование механизма защиты социально-обеспечительных права оказывают принципы защиты права.

К ним следует отнести:

1) равенство субъектов защиты, чьи права защищаются в установленном законом порядке в рамках охранительных гражданских правоотношений;

2) диспозитивность;

3) беспрепятственное осуществление защиты, доступность;

4) законность;

5) объективность, обоснованность;

7) добросовестность;

8) разумность;

9) соразмерность;

10) гармоничное сочетание публичных и частных интересов;

11) реальное исполнение, эффективность.

Защита права на социальное обеспечение обеспечивается также охраной данного права.

¹ См. подробнее: *Гусев А.Ю.* Указ. соч. С. 29.

В теории права Н.С. Малеин обоснованно предложил различать понятия охраны и защиты права, указывая, что охрана права является более широким понятием, включающим все юридические правила по поводу определенного блага под защитой права, понимая меры, предусмотренные в законе, когда право уже нарушено¹.

Охрана и защита права граждан в отдельных отраслях российского права осуществляются, как правило, специально уполномоченными органами: органами опеки и попечительства — при защите семейных прав и прав детей (ст. 8 СК РФ), органами, осуществляющими государственный жилищный надзор — при защите жилищных прав (ст. 20 ЖК РФ), федеральная инспекция труда — государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 353 ТК РФ).

Специально уполномоченный орган по защите социально-обеспечительных прав действующим законодательством не установлен².

Вместе с тем потребность в нем существует: им мог бы стать специально созданный государственный орган по защите (охране) социально-обеспечительных прав, либо можно ставить вопрос о выделении специальных подразделений в органах прокуратуры, либо государственной инспекции труда, осуществлявших специализированный контроль (надзор) за соблюдением социально-обеспечительных прав граждан.

8.2. ФОРМЫ И СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Защита права и, в частности, права на социальное обеспечение в рассматриваемом механизме реализуется определенными способами, в определенных формах, с помощью отдельных средств и мер защиты.

Формы и способы защиты неразрывно связаны друг с другом: каждый избранный способ защиты осуществляется в определенной форме.

Легального закрепления понятий форма и способ защиты в законодательных актах нет. Вместе с тем данные правовые категории были исследованы представителями отдельных отраслевых юридических наук.

Под формами права в гражданском процессе принято понимать комплекс внутренне согласованных организационных мероприятий

¹ Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С. 18—19.

² Гусев А.Ю. Проблемы защиты права российских граждан на социальное обеспечение // Социальное и пенсионное право. 2020. № 2. С. 21.

по защите субъективных прав, протекающих в рамках единого правового режима¹.

В трудовом праве, исследуя форму защиты таких прав, А.А. Сапфинова характеризовала ее как регулируемый законодательством порядок (процедуру) осуществления деятельности по применению правовых средств, обеспечивающих пресечение нарушений трудовых прав, их восстановление (признание) или устранение препятствий в реализации².

Форма защиты права обуславливает выбор последнего, вместе с тем отождествлять форму и способ неверно, поскольку если способ защиты суть действие, направленное на защиту нарушенного субъектного права, то форма — порядок осуществления таких действий.

Формы права подразделяются на юрисдикционные (правовые) и неюрисдикционные (неправовые), международные и внутригосударственные.

Юрисдикционная форма защиты в праве социального обеспечения представляет собой регулируемый законодательством порядок (процедуру) осуществления деятельности по применению правовых средств, обеспечивающих пресечение нарушений социально-обеспечительных прав и законных интересов, их признание либо восстановление или устранение препятствий в реализации прав и законных интересов.

К юрисдикционным формам защиты социально-обеспечительных прав относятся судебная защита, а также государственный надзор (контроль) за соблюдением социально-обеспечительного законодательства.

Под неюрисдикционной формой защиты в праве социального обеспечения понимается применение способов защиты уполномоченным субъектом самостоятельно, без обращения к государственному органу. К примеру, когда гражданин, чье право нарушено, обращается за его защитой в профсоюзную организацию.

Международные и национальные (внутригосударственные) формы защиты отличаются уровнем законодательного регулирования, международные формы защиты представлены в международных актах.

Каждая форма защиты объединяет в единое целое конкретные, характерные для нее способы³.

Способ защиты гражданских прав есть совокупность приемов (подходов, технологий) для достижения поставленной цели гражданско-правовой защиты (правопритязание, пресечение, устранение отрица-

¹ См., например, *Бутнев В.В.* К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. С. 10.

² *Сапфинова А.А.* Формы и способы защиты трудовых прав (теоретические аспекты). Краснодар, 2008. С. 92.

³ Там же. С. 33.

тельных последствий правонарушения, восстановление нарушенных права, компенсация понесенных потерь и т.д.)¹. А.П. Вершинин верно отмечает, что способ — это «действия, непосредственно направленные на устранение препятствий на пути осуществления прав субъектами»².

В отличие способа защиты *средство защиты* выступает «орудием» защиты, «непосредственным требованием о защите»³, правовым инструментом (заявление, жалоба, иск, административное исковое заявление и проч.), в том числе обращение, поданное в электронном виде. Учитывая активное развитие цифровизации в области права⁴, в настоящее время подача электронных исков является весьма распространенным средством защиты субъективных прав и права на социальное обеспечение. В 2021 г. в суды общей юрисдикции подано уже более 1,5 млн исковых заявлений.

Законодательные акты, регулирующие социально-обеспечительные отношения, перечня способов защиты такого права не содержат в отличие от гражданского, трудового, жилищного права: перечни способов защиты соответствующего права нормативно представлены в ст. 12 ГК РФ, ст. 11 ЖК РФ и ст. 352 ТК РФ⁵. В отличие от способов, описанных в ст. 352 ТК РФ⁶, перечни, изложенные в ст. 12 ГК РФ, в целом

¹ Андреев Ю.Н. Указ. соч. С. 114.

² Вершинин А.П. Выбор способа защиты гражданских прав. СПб.: Специальный юридический факультет по переподготовке кадров по юридическим наукам Санкт-Петербургского государственного университета, 2000. С. 32.

³ Сапфинова А.А. Указ. соч. С. 93.

⁴ См., напр., Гусев А.Ю., Сулейманова Ф.О. Отдельные аспекты судебной защиты права на социальное обеспечение в условиях цифровизации // Российская юстиция. 2019. № 9. С. 53.

⁵ Факт законодательного закрепления способов защиты трудовых прав в ст. 352 Трудового кодекса РФ опровергает довод А.А. Шуваловой о том, что одной из основных сложностей для реализации субъектами трудовых правоотношений своего права на защиту является отсутствие в Трудовом кодексе Российской Федерации конкретных способов защиты трудовых прав и правовых интересов // См.: Шувалова А.А. Способы судебной защиты трудовых прав и правовых интересов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 3.

⁶ В литературе обоснованно указывают, что в ст. 352 ТК РФ перечислены не способы, а формы защиты трудовых прав // См.: Барышникова Т.Ю. Формы и способы защиты трудовых прав и охраняемых законом интересов в российском трудовом праве: дисс. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2005. С. 77, 85; Сапфинова А.А. Указ. соч. С. 32; Шувалова А.А. Способы судебной защиты трудовых прав и правовых интересов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 10. А.А. Шувалова предложила привести название статьи 352 ТК РФ в соответствие с ее содержанием, которое представляет собой перечисление не способов, а форм защиты трудовых прав и свобод, и ввести в ТК РФ новую статью 352.1 «Способы защиты трудовых прав и правовых интересов» // См.: Шувалова А.А. Указ. соч. С. 21—22.

восприняты Жилищным кодексам РФ (ст. 11) с учетом особенностей жилищных правоотношений и носят открытый характер.

Принимая во внимание, что способ — это определенное действие, направленное на защиту нарушенного субъективного права на социальное обеспечение, более точно виды таких способов, характерные для защиты права на социальное обеспечение¹, приведены в ст. 12 ГК РФ.

Наиболее часто для защиты права на социальное обеспечение используются такие способы, как:

- признание социально-обеспечительного права;
- восстановление положения, существовавшего до нарушения социально-обеспечительного права;
- пресечение действий, нарушающих социально-обеспечительное право или создающих угрозу его нарушения;
- признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- изменение или прекращение социально-обеспечительного правоотношения;
- неприменение судом нормативного правового акта государственного органа (органа местного самоуправления), противоречащего федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу;
- признание судом недействующими полностью или в части нормативного правового акта государственного органа (органа местного самоуправления), нарушающего социально-обеспечительные права и противоречащих закону, иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу;
- отмена индивидуального акта уполномоченного органа (организации), не соответствующего (противоречащего) законодательству РФ;
- компенсация морального вреда в связи с нарушением социально-обеспечительного права;

Составным элементом защиты права и, в частности, права на социальное обеспечение выступает ответственность².

Рассматривая защиту права как государственно-принудительную деятельность, направленную на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности³, мы взаимоува-

¹ Аверьянова М.И. Указ. соч. С. 99; Гусев А.Ю. Указ. соч. С. 29.

² См., напр., Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб.: Изд-во СПб ГУП, 2007. С. 161.; Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 85.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций. В 2-х т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 378—381.

зывается защитой с понятием юридической ответственности, основным элементом которой также является использование государственно-принудительного механизма со стороны государства для восстановления нарушенного права.

Ответственность, безусловно, усиливает защиту права на социальное обеспечение. Если государственный орган, предоставивший обеспечение, нарушил право гражданина (к примеру, необоснованно не выплатил, недоплатил пенсию, пособие), либо гражданин незаконно получил социальное обеспечение (не предоставил сведения, влекущие изменение размера социального обеспечения), обязанная сторона охранительных социально-обеспечительных отношений при наличии оснований может быть привлечена к административной, уголовной, иному виду ответственности. Изложенное подчеркивает также и важную превентивную функцию ответственности в праве социального обеспечения: с одной стороны, лицо, привлеченное к ответственности, предупреждается о наступлении негативных последствий в будущем при повторении правонарушения, а с другой стороны, другие лица, зная о неблагоприятных последствиях ответственности виновного, не повторят подобного нарушения закона, что является проявлением общей превенции.

Вместе с тем защита права понятие более широкое, чем понятие ответственности, защита может осуществляться общественными организациями, например профсоюзами, без обращения к помощи государственных органов, в ходе реализации субъективных прав могут быть созданы препятствия, устранение которых также попадает под понятие «защита права» (например, внесение предостережения прокурором).

Для ответственности в праве социального обеспечения характерны следующие особенности: во-первых, источники права социального обеспечения не предусматривают какой-либо формы возмещения (пени, неустойки), в случае нарушения права гражданина на социальное обеспечение (к примеру, непредоставления в срок или не в полном объеме пенсии, пособия, компенсации)¹; во-вторых, особенность ответственности сторон социально-обеспечительных отношений заключается в том, что к ним применяются не карательные, а правовосстановительные и правоограничительные санкции²; в-третьих, нормы, регулирующие юридическую ответственность за нарушение права на социальное обеспечение, содержатся преимущественно в отраслевых кодексах (Кодекс

¹ На данный дефект регулирования вопросов социального обеспечения еще в 2007 г. указывал С.С. Маслов, который на законодательном уровне до настоящего времени не устранен // Маслов С.С. Указ. соч. С. 13.

² Право социального обеспечения: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. М.В. Филиппова. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 48.

об административных правонарушениях РФ, Уголовный кодекс РФ). Зачастую механизм реализации норм об ответственности, указанных в нормативных правовых актах, регулирующих социально-обеспечительные отношения, не реализован (к примеру, ст. 32 Федерального закона от 24.11.1995 № 181 «О социальной защите инвалидов в РФ»).

Административная ответственность в сфере социального обеспечения может наступать в случае совершения правонарушений, предусмотренных КоАП РФ в сфере обязательного социального страхования (ст. 15.32—15.33.2, 15.34, 15.34.1), в сфере охраны здоровья (ст. 6.2, 6.3, 6.28—6.33), социального обеспечения при погребении (ст. 5.41), мер социальной поддержки инвалидов (ст. 5.43).

Уголовная ответственность установлена Уголовным кодексом РФ и предусматривается в случаях неоказания помощи больному (ст. 124), оставления заведомо беспомощного лица в опасности (ст. 125), невыплаты пенсий, пособий и иных установленных законом выплат (ст. 145.1), уклонения от уплаты страховых взносов (ст. 199, 199.3, 199.4), незаконной медицинской или фармацевтической деятельности (ст. 235) и др.

Социально-обеспечительная ответственность предусмотрена, например, ст. 28 Закона о страховых пенсиях, которой установлено, что виновные лица за предоставление недостоверных сведений или несвоевременное представление сведений для установления и выплаты страховой пенсии, повлекших за собой перерасход средств на выплату пенсий, возмещают Пенсионному фонду РФ причиненный ущерб.

В отличие от защиты права на социальное обеспечение ответственность за нарушение такого права выражается в претерпевании правонарушителем негативных последствий, предусмотренных законом, влекущих лишения личного либо имущественного характера, что не исключает обязанность правонарушителя восстановить нарушенное социально-обеспечительное право¹.

С.С. Масловым юридическая ответственность в праве социального обеспечения определяется как фактическое претерпевание правонарушителем лишения имущественного характера, предусмотренных санкцией, вследствие нарушений предписаний норм права социального обеспечения, с целью восстановления нарушенного права².

Такое определение является верным, однако не учитывает того обстоятельства, что нарушение социально-обеспечительных норм может повлечь также, в частности, административную и уголовную от-

¹ Маслов С.С. Понятие и виды юридической ответственности субъектов правоотношений по социальному обеспечению: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. С. 8.

² Маслов С.С. Указ. соч. С. 8.

ветственностью. Поэтому целесообразнее рассматривать категорию «ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм», поскольку такой взгляд на вопросы ответственности, являющийся более широким, позволяет наиболее широко использовать весь арсенал охранительных правовых норм различных отраслей права для охраны права на социальное обеспечение, включая в состав данного понятия помимо ответственности за нарушение нормативных актов в сфере социального обеспечения также ответственность, предусмотренную нормами КоАП РФ, УК РФ, за нарушение норм, регулирующих отношения по социальному обеспечению уполномоченных лиц.

Об этом же говорит и С.В. Люминарская, отмечая, что юридическая ответственность в сфере социального обеспечения проявляется во взаимодействии смежных отраслей, где большое значение имеют нормы о финансовой ответственности участников отношений по социальному страхованию, административной и уголовной ответственности (в контексте защиты прав и интересов участников общественных отношений по социальному обеспечению). Каждое из этих направлений правового регулирования имеет свои особенности, не лишено проблемных аспектов и представляет интерес для исследования¹.

Такой подход к определению ответственности в праве социального обеспечения позволяет более широко использовать знания и инструменты, предусмотренные для защиты права нормами, разной отраслевой принадлежности; при выявлении дефектов закона, эффективно оптимизировать действующее законодательство, регулирующее социально-обеспечительные отношения.

Правоприменительная практика позволяет анализировать состояние текущего законодательства, регулирующего вопросы социального обеспечения, выявлять «слабое звено» в правовом регулировании отдельных институтов права социального обеспечения, выявлять дефекты социально-обеспечительного законодательства, что, безусловно, позволяет ставить вопрос о совершенствовании правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

Такая практика представлена, во-первых, деятельностью судебных органов различных уровней (судебной практикой Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов), во-вторых, правовой деятельностью органов, уполномоченных государством на социальное обеспечение (территориальных органов Пенсионного фонда РФ, отделов социального обеспечения, государственной инспекции труда и др.).

¹ Люминарская С.В. Вопросы ответственности в праве социального обеспечения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2010. № 2. С. 59.

Особое место в защите права граждан на социальное обеспечение и корректировке погрешностей законодателя занимают постановления Конституционного Суда РФ, которые адресуются неопределенному кругу лиц, носят общеобязательный характер, их юридическая сила практически равна силе Конституции РФ¹.

Отдельными постановлениями Конституционного Суда РФ совершенствовано правовое регулирование в сфере социально-обеспечительных отношений.

Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.02.2019 № 12-П² устранен пробел п. 4 ст. 24 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (эти положения были признаны несоответствующими ст. 19, 39 Конституции РФ) и защищено право на социальное обеспечение гражданки Журавель, являющейся вдовой гражданина, уволенного с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, которому были предоставлены компенсационные выплаты в связи с оплатой взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

Конституционный Суд Российской Федерации признал за вдовами военнослужащих право на компенсацию платы за капитальный ремонт, обязав федерального законодателя незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Постановлением Конституционного Суда РФ от 29.03.2019 № 16-П³ внесены коррективы в законодательное регулирование социально-обеспечительных отношений, установленных ч. 6 ст. 21 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁴ и ч. 15 ст. 3 Федерального закона от 07.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»⁵: эти положения признаны несоответствующими ст. 19, 39, 55, 59 Конституции РФ, если рассматриваются как исключающие возможность предоставления одному и тому же лицу из числа военнослужащих получивших военную травму, участвуя в борьбе с терроризмом, единовременных пособий по двум основаниям, установленными данными законами.

Конституционный Суд РФ установил, что гражданин П. получил военную травму во время боевых действий по противодействию тер-

¹ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 67.

² Российская газета. 2019. 5 мар.

³ Российская газета. 2019. 9 апр.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

роризму. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» ему было выплачено единовременное пособие в 300000 рублей. В 2014 г. здоровье П. стало ухудшаться, и он был уволен из армии как негодный к службе вследствие военной травмы и рассчитывал получить единовременное пособие в 2 млн руб. по Федеральному закону «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Так как он получил выплату по тем же основаниям в соответствии с иными федеральными законами, ему было отказано, что и было признано КС РФ неправомерным¹.

Правоприменительная практика судов общей юрисдикции является одним из инструментов для выявления пробелов, коллизий, противоречий текущего социально-обеспечительного законодательства.

Разрешение судами общей юрисдикции споров, связанных с выплатой пособия в связи с временной нетрудоспособностью, по беременности и родам, позволил обратить внимание на коллизию норм ст. 2 и ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее — Закон о пособиях).

В соответствии со ст. 2 Закона о пособиях застрахованные лица — это лица, подлежащие социальному страхованию, а к ним, в свою очередь, относятся лица, работающие по трудовым договорам.

В силу ч. 4 ст. 13 указанного Закона застрахованным лицам, в случае прекращения деятельности страхователем на день обращения данного лица за пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячным пособием по уходу за ребенком, назначение и выплата указанных пособий производится Фондом социального страхования РФ.

При сопоставлении двух этих норм возникает вопрос: как может являться застрахованным лицом лицо, страхователь которого прекращен, так как в случае прекращения деятельности страхователя лицо теряет с ним правовую связь и, по сути, уже не может являться застрахованным лицом, в контексте п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона о пособиях?

При этом Закон упорно в ч. 4 ст. 13 называет таковых именно «застрахованными лицами».

Коллизия является ничем иным, как результатом серьезной погрешности, допущенной в процессе предметного нормотворчества.

Ситуацию можно рассмотреть в двух аспектах: нормы, консолидированные в рамках одного законодательного акта, по сути, противоречат друг

¹ Гусев А.Ю. К вопросу о способах защиты права на социальное обеспечение // Кадриков. 2019. № 7. С. 57—63.

другу и могут быть применены только как взаимоисключающие, то есть либо мы применяем ч. 4 ст. 13 Федерального закона и тем самым отменяем ст. 2 Федерального закона в части определения круга лиц, попадающих в интересующую нас субъектную категорию «застрахованных лиц», либо, опираясь на ст. 2 Федерального закона, отменяем содержательную часть ч. 4 ст. 13 Федерального закона в части, касающейся ее адресных субъектов. Однако сделать первое или второе мы не можем, так как конкуренция данных двух норм непреодолима в силу их линейной равнозначности. Остается принять вывод о том, что ч. 4 ст. 13 Закона о пособиях, по сути, является специальной и содержит некое легализованное законодателем исключение из правила, установленного ст. 2. В частности, законодатель прямо указывает, что лица, страхователи которых прекратили свою деятельность на момент обращения за выплатой пособий и которые, соответственно, уже не могут являться работниками прекративших свою деятельность страхователей (работодателей), тем не менее являются застрахованными лицами. Таким образом, закон выделяет особую категорию граждан, которые в силу не зависящих от них обстоятельств утратили правовую связь с работодателем, однако сохраняют статус застрахованных лиц. Этот вывод вытекает непосредственно из содержания данной нормы. Однако ст. 2 бланкетной и отсылочной не является.

Таким образом, чтобы перешагнуть данный коллизионный барьер, нам необходимо либо отрешить одну из равноценных норм одного и того же закона, либо заведомо принять, что исключение из не бланкетного правила все-таки может быть, так как оно заложено в этом же законодательном акте, причем тематически выступает именно как специальное правило. Второе представляется менее фантастическим, чем первое, и подтверждает необходимость предметной оптимизации социального законодательства.

Анализ приведенных норм закона приводит к выводу, что в оптимизации нуждается именно ст. 2 Закона о пособиях в плане расширения сферы ее действия и придания ей бланкетности (хотя бы в рамках этого же Закона).

Тем самым полагаем, что ч. 1 ст. 2 Закона о пособиях следует дополнить п. 7, в котором указать, что «к застрахованным лицам относятся лица, указанные в ч. 4 ст. 13 настоящего Федерального закона»¹.

Размер компенсации морального вреда в области социального обеспечения, в том числе при оказании медицинских услуг, — еще один вопрос, вызывающий в настоящее время немало проблем в области правоприменения.

¹ Гусев А.Ю. Определение понятия «застрахованные лица» для решения вопроса о назначении пособия // Российский судья. 2017. № 11.

Несмотря на то что ст. 1101 Гражданского кодекса РФ устанавливает отдельные критерии определения размера компенсации морального вреда, в том числе необходимость учета требований разумности и справедливости, такие критерии законодателем установлены весьма размыто и неопределенно.

На наличие такой проблемы специалисты обращали внимание и ранее, высказывая предложения по исправлению ситуации.

Так, А.М. Эрделевский указывал на необходимость создания методики определения размера компенсации морального вреда, позволяющего определить примерный размер компенсации морального вреда¹. Учеными и практикующими юристами указывалось на необходимость повышения размера компенсации за моральный вред², а специальная комиссия Ассоциации юристов в 2019 г. приступила к разработке методики определения размера морального вреда: эксперты утверждают о возможности разработки специальной компьютерной программы, которая по заданным алгоритмам просчитывала бы ориентировочный размер компенсации морального вреда³.

Позволим не согласиться с таким утверждением экспертов, поскольку компьютерная программа вряд ли, даже при наличии выработанного алгоритма, сможет оценить уровень моральных переживаний человека и определить адекватный размер компенсации за такие переживания. Все-таки такими вопросами должен заниматься профессиональный судья.

Несмотря на высказанные специалистами предложения, законодательных решений до настоящего времени не принято, а судебная практика остается весьма нестабильной.

К примеру, в связи с несчастным случаем на производстве, в результате которого причинен тяжкий вред здоровью работника, решением Находкинского городского суда Приморского края, оставленного без изменения апелляционным Определением Приморского краевого суда от 09.10.2018⁴, требования истца о компенсации морального вреда были удовлетворены, с организации в его пользу взыскана компенсация в размере 2000 000 руб.

¹ Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда. М.: Р. Валент, 2007. С. 120.

² Куликов В. Обида вырастет в цене. Председатель Совета судей призвал повысить размеры компенсации за моральный вред // Российская газета. 2018. 26 марта; Сиволдаев И.В. Взыскание морального вреда при нарушении социально-трудовых прав // Сборник материалов Двенадцатой конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права. 23—24 мая 2018 г. М., 2018. С. 27—29.

³ Куликов В. Обида по тарифу. Юристы разрабатывают методику расчета размеров компенсации морального вреда // Российская газета. 2019. 2 июля.

⁴ Апелляционное Определение Приморского краевого суда от 09.10.2018 по делу № 33-9731/2018 (документ официально опубликован не был).

Вместе с тем решением Левобережного районного суда г. Липецка от 26.04.2017, рассмотревшего иск родственника в связи с гибелью в результате несчастного случая работника на производстве, произошедшего по вине работодателя, требования о компенсации морального вреда удовлетворены в размере 400000 руб.

Важно отметить, что Липецкий областной суд, проверяя указанное решение суда от 26.04.2017, изменил его, вдвое увеличив размер компенсации такого вреда истцу, до 800000 руб.¹

Правоприменительная практика знает прецеденты, когда в одном случае сыну погибшего на производстве мужчины назначили компенсацию в размере 60000 руб., в другом — 800000².

Размеры компенсации морального вреда в случае некачественного оказания медицинской помощи (услуг) также не отличаются какой-либо стабильностью.

Так, Решением Арзамасского городского суда Нижегородской области от 24.04.2017 с ГБУЗ Нижегородской области «Центральная городская больница г. Арзамаса»³ в пользу истца взыскано в счет компенсации морального вреда 200000 руб. в связи со смертью малолетнего ребенка по причине некачественно оказанной медицинской помощи.

Решением Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 24.07.2019⁴ с негосударственного учреждения здравоохранения в пользу истца взыскана компенсация в сумме 500000 руб. Основанием иска явилась смерть близкого родственника, которому в результате некачественно выполненного оперативного вмешательства была повреждена поджелудочная железа, что привело впоследствии к смерти пациента.

Апелляционным Решением Ярославского областного суда от 08.04.2019⁵ в пользу истца взыскан 1000 000 руб. в счет компенсации морального вреда в связи с тем, что во время родоразрешения истицы в результате неправильных действий медицинского персонала: необоснованно выбранной консервативной тактикой ведения родов и назначением окситоцина, сыну истицы причинена родовая травма, что в дальнейшем привело к инвалидности ребенка.

¹ Апелляционное Определение Липецкого областного суда от 31.07.2017 по делу № 33-2760/2017 (документ официально опубликован не был).

² Куликов В. Указ. соч. // Российская газета. 2019. 2 июля.

³ Апелляционное Определение Нижегородского областного суда от 15.08.2017 № 33-9395/2017 (документ официально опубликован не был).

⁴ Решение Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 24.07.2019 по делу № 2-934/2019// Архив Фрунзенского районного суда г. Ярославля.

⁵ Апелляционное Решение Ярославского областного суда от 08.04.2019 по делу № 33-1/2019// Архив Ярославского областного суда.

Проанализированная правоприменительная практика, безусловно, требует стабильности и может быть скорректирована как на законодательном уровне путем установления верхнего и нижнего пределов размеров компенсации морального вреда, когда вред причинен в результате несчастного случая на производстве или профессиональном заболевании, либо некачественного оказания медицинской помощи, так и на уровне разъяснений Верховного Суда РФ в постановлениях Пленума или обзорах судебной практики по этим вопросам¹.

Значительное количество исковых заявлений обращающихся в суд граждан о защите права на социальное обеспечение, в том числе пенсионных прав, содержат однородные требования к одному и тому же ответчику.

К примеру, в феврале 2019 г. в районный суд обратился гражданин Т. с иском к государственному учреждению Управлению Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области, которым по его заявлению было отказано в назначении пенсии за выслугу лет, о включении в специальный стаж периода работы с 25.05.1989 по 05.06.2002 водителем по транспортировке горной массы в технологическом процессе по добыче открытым способом нерудных ископаемых, содержащих вещества III класса опасности и признании права на досрочную страховую пенсию по старости в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Судом было установлено, что в спорный период времени истец работал водителем транспортных средств и был занят полный рабочий день в технологическом процессе по транспортировке горной массы в карьерах по добыче нерудных ископаемых, которые содержат вредные вещества третьего класса опасности, при этом сохранились только несколько путевых листов, устанавливающих этот факт. *Другим водителям аналогичных машин, которые в тот же период времени трудились в организации, где работал истец, досрочно назначена пенсия по старости (выделено нами — А.Г.).* Автомобили, которые были закреплены за истцом Т. в течение всего времени работы, находились в карьере, там же осуществлялась заправка и мелкий ремонт транспорта. Истец работал сменами, оплата труда была сдельная. Рассмотрев дело, судом было принято решение, которое состоялось 14.05.2019, об удовлетворении требований Т. За истцом было признано право на получение досрочной страховой пенсии по старости².

¹ Уголовная ответственность врача в современной России / под общ. ред. Т.В. Семиной. М.: Проспект, 2020. С. 240.; Гусев А.Ю. Разрешение споров в медицинском праве // Бюллетень НЦССХ им. А.Н. Бакулева РАМН. 2019. Т. 20. № 11. С. 235.

² Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 14.05.2019 по делу № 2-324/19 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

С аналогичным иском заявлением к тому же ответчику, государственному учреждению Управлению Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области, о признании права на досрочную страховую пенсию по старости в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» обратился в тот же суд в апреле 2019 г. гражданин Е., который, являясь водителем по транспортировке горной массы в технологическом процессе по добыче открытым способом нерудных ископаемых, содержащих вещества третьего класса опасности, так же как и гражданин Т., просил суд включить в специальный стаж периоды работы в особых условиях. Решением суда от 05.06.2019 его требования, как и ранее иск гражданина Т., были удовлетворены, за гражданином Е. было признано право на получение досрочной страховой пенсии по старости¹.

Анализ работы судов общей юрисдикции, рассматривающих гражданские дела по первой инстанции, свидетельствует, что однородные исковые требования к одному ответчику в области защиты пенсионных прав граждан предъявляются в российские суды практически ежемесячно.

01.10.2019 вступил в силу Федеральный закон от 18.07.2019 № 191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 191-ФЗ), предусмотревший возможность обращения в суд с заявлениями в порядке гражданского судопроизводства в защиту прав и законных интересов группы лиц.

Статья 3 Федерального закона № 191-ФЗ предусмотрела внесение изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ: введена глава 22.3 «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц». Статья 244.20 ГПК РФ (ч. 1), входящая в данную главу, устанавливает, что гражданин вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства в защиту прав и законных интересов группы лиц при наличии совокупности следующих условий: имеется общий по отношению к каждому члену группы лиц ответчик; предметом спора являются общие либо однородные права и законные интересы членов группы лиц; в основании прав членов группы лиц и обязанностей ответчика лежат схожие фактические обстоятельства.

Важно подчеркнуть, что присоединение к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц будет возможно помимо направления заявления в письменной форме, также путем заполнения интерактивной

¹ Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 05.06.2019 по делу № 2-628/19 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

² Собрание законодательства РФ. 2019. № 29 (часть I). Ст. 3858.

формы, размещенной на официальном сайте суда в сети Интернет, либо на порталах «Мой арбитр», либо ГАС «Правосудие»¹.

В соответствии с положениями рассматриваемого Федерального закона граждане могут обратиться в суд в защиту прав группы потребителей, при нарушении прав нескольких граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, трудовых прав.

Положения ст. 244.20 ГПК РФ предусматривают возможность обращения в суд в защиту прав и законных интересов группы лиц и в области социального обеспечения, в том числе пенсионных прав, что, безусловно, является положительным нововведением, поскольку, во-первых, упрощает заявителям задачу защиты нарушенного права, во-вторых, ускоряет рассмотрение дел и позволяет снизить нагрузку на судей, в-третьих, делает судебную практику более единообразной. К сожалению, такие требования (в защиту прав и законных интересов группы лиц в области социального обеспечения, в том числе пенсионных прав) не выделены отдельно в проекте федерального закона, что требует с нашей точки зрения корректировки.

В силу положений ч. 2 ст. 244.25 и ч. 5 ст. 244.20 ГПК РФ дело по заявленному групповому иску должно быть рассмотрено в срок до восьми месяцев, минимальный размер группы может составлять двадцать человек. Такое количество заявителей более характерно для требований в области защиты прав потребителей, при нарушении в сфере жилищно-коммунального хозяйства, нарушения трудовых прав (выплату заработной платы на предприятии).

Обращает на себя внимание тот факт, что зачастую количество истцов при заявлении однородных требований к одному ответчику в области защиты пенсионных прав, права на социальное обеспечение значительно ниже, чем двадцать, а, как мы указали выше, введение нового института упростит и ускорит возможность защиты права гражданина в указанной сфере в суде.

Поэтому считаем необходимым внести дополнения в ч. 5 ст. 244.20 ГПК РФ, закрепляющие возможность рассмотрения дела о защите прав и законных интересов группы лиц по правилам, установленным главой 22.3 ГПК РФ, если ко дню обращения в суд к требованию о защите нарушенного пенсионного права, права в области социального обеспечения присоединились не менее трех лиц — членов группы лиц.

Учитывая, что в большинстве случаев пенсия или пособие выступают единственным источником дохода заявителя, а также принимая во внимание, что судебное решение, вступившее в законную силу,

¹ Куликов В. Судимся заодно // Российская газета. 2019. 23 мая.

требует времени для его исполнения, считаем необходимым внести дополнения в ч. 2 ст. 244.25 ГПК РФ, предусмотрев, что дело о защите прав и законных интересов группы лиц по спорам в области социального обеспечения, в том числе пенсионным, рассматриваются судом в срок, не превышающий пяти месяцев со дня вынесения определения о принятии искового заявления к производству суда¹.

Анализ практики применения права позволяет прийти к выводу о том, что право гражданина на социальное обеспечение в условиях современной России действительно можно защитить главным образом путем обращения в суд. Возникающие споры суды напрямую разрешают своими постановлениями.

Вместе с тем это универсальный способ защиты для разрешения большинства разногласий, возникающих в области гражданских, жилищных, семейных, административных отношений. Такое положение дел объясняет чрезмерно высокую нагрузку на судебные органы.

Так, проведенное исследование показало, что в 2018 г. 62% судей перерабатывают в 2 и более раза, а еще 5% работает в 5 раз больше, чем должны².

Одновременно необходимо отметить, что для разрешения споров в области социального обеспечения специализированные суды отсутствуют, специализация судей, разрешающих споры в данной области, в подавляющем большинстве судов районного, городского звена отсутствует.

Изложенное свидетельствует о необходимости развития в настоящее время досудебного порядка разрешения споров, в частности в области социального обеспечения, что позволит снизить нагрузку на суд, ускорит и упростит порядок разрешения споров.

Законотворческая работа в этой области в настоящее время ведется.

Во-первых, в настоящее время принят Федеральный закон от 26.07.2019 № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, которым внесены изменения, в частности, в Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ. Закон направлен на дальнейшее внедрение и повышение эффективности примирительных процедур,

¹ Гусев А.Ю., Сулейманова Ф.О. Отдельные аспекты судебной защиты права на социальное обеспечение в условиях цифровизации // Российская юстиция. 2019. № 9.

² Вараксин М. Исследование: две трети судей работают вдвое больше, чем должны. Сайт «Право.ру». www.pravo.ru/news/201888 (дата обращения 30.08.2019).

³ Собрание законодательства РФ. 2019. № 30. Ст. 4099. В соответствии со ст. 10 Федерального закон от 26.07.2019 № 197-ФЗ вступает в силу по истечении 90 дней после дня официального опубликования, за исключением ст. 9, вступающей в силу со дня официального опубликования.

среди которых посредничество, медиация, судебное примирение. Примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности и возможно на любой стадии процесса, в том числе при исполнении судебного акта по ходатайству сторон (стороны) либо по предложению суда.

Примирительные процедуры могут применяться к спорам, возникающим из гражданских, семейных и трудовых отношений.

Стороны вправе урегулировать спор путем использования примирительной процедуры с участием судебного примирителя, которым является судья в отставке. Список судебных примирителей формируется и утверждается Пленумом Верховного Суда РФ. Регламент проведения судебного примирения утвержден Верховным Судом РФ.

Судебные примирители вправе вести переговоры со сторонами, изучать доказательства, представленными каждой из сторон, знакомиться с материалами дела с согласия, осуществлять иные действия, которые необходимы для быстрого и эффективного урегулирования спора.

К примеру, при разрешении пенсионного спора судебный примиритель вправе предложить представителям территориального органа Пенсионного фонда РФ отменить принятое решение о невключении в специальный страховой стаж периодов прохождения заявителем курсов повышения квалификации, учебных отпусков и принять данным органом соответствующего положительного решения в пользу лица, исходя из устоявшейся судебной практики в этом вопросе.

Хотелось бы отметить, что введение обязательного досудебного порядка разрешения споров в области страхования автогражданской ответственности (с участием финансового омбудсмена) показывает положительную динамику. Количество таких споров, разрешаемых судами, значительно снизилось. За два месяца работы в 2019 г. в адрес финансового омбудсмена поступило 11000 обращений заявителей, при этом в суде в настоящее время оспаривается лишь 16 его решений¹.

Во-вторых, Федеральным законом от 27.12.2019 № 486-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний“ и статью 2.3 Федерального закона „Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством“»² введен досудебный порядок рассмотрения споров по жалобам о назначении социального обеспечения по страхо-

¹ Кривошапко Ю. Осадили. Почему финансовый омбудсмен вернул заявителям половину обращений по ОСАГО // Российская газета. 2019. 11 авг.

² Собрание законодательства РФ. 2019. № 52 (часть I). Ст. 7804.

ванию. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» дополнен ст. 15.2, именуемой «Досудебный порядок рассмотрения споров, связанных с назначением обеспечения по страхованию» и предусматривает, что решение территориального органа страховщика о назначении обеспечения по страхованию, в том числе относительно размера обеспечения по страхованию, или об отказе в назначении обеспечения по страхованию может быть обжаловано в судебном порядке только после его обжалования в вышестоящий орган страховщика в соответствии с настоящей статьей.

В пояснительной записке к проекту данного федерального закона было обоснованно указано, что введение досудебного порядка разрешения спора до его передачи в суд ускорит и упростит процедуру разрешения разногласий по поводу принятых решений в области социального страхования, заявитель, обращаясь в досудебном порядке, не несет процессуальных издержек, связанных с оплатой государственной пошлины, расходов на представителя, адвоката.

Вместе с тем ст. 15.2 Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ определила лишь совершенствование процедуры разрешения споров в области обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Однако количество споров в области пенсионного обеспечения, рассматриваемых судами¹, несравнимо выше, чем количество споров в иных институтах социального обеспечения.

Судам ежедневно приходится разрешать значительное количество заявлений граждан, несогласных с решениями территориальных органов Пенсионного фонда РФ.

Многочисленными примерами такой работы может служить практика рассмотрения дел о включении в специальный страховой стаж отдельных нестраховых периодов трудовой деятельности².

Внесение в Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»³ изменений, устанавливающих обязательный досудебный порядок разрешения также и пенсионных споров, позволит

¹ Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. М., 2018. С. 53; Багдасарян В.Э. Конституция Российской Федерации в сравнительном стандарте и историческом анализе. М.: Духовное просвещение, 2019. С. 266—273.

² Обзор кассационной и надзорной практики по гражданским делам за 2004 г., подготовленных Пермским областным судом 04.04.2005 (документ официально опубликован не был); Обзор кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. (документ официально опубликован не был).

³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.

помимо упрощения и ускорения процедуры их разрешения на уровне правоприменительной практики преодолевать пробелы пенсионного законодательства¹.

Необходимой гарантией судебной защиты права на социальное обеспечение в России выступает конституционное право на квалифицированную юридическую помощь.

В силу положений ст. 48 Конституции РФ юридическая помощь в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно и должна быть квалифицированной.

Статья 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»² (далее — Закон о бесплатной юридической помощи) определяет категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и случаи оказания такой помощи. Бесплатная юридическая помощь представляет собою разновидность социальных услуг, предоставляемых населению в соответствии с законодательством РФ о социальном обслуживании граждан, среди которых инвалиды I и II группы, дети-инвалиды, дети-сироты, ветераны и другие категории граждан, нуждающихся в социальной защите со стороны государства.

Государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, представляют в судах, государственных и муниципальных органах, организациях интересы граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках этой системы. При этом юридические услуги, оказанные в таких случаях адвокатами, оплачиваются за счет государства (ст. 21 Закона о бесплатной юридической помощи).

Вместе с тем, исходя из положений п. 10 ст. 18 данного Закона, размер и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи, определяются субъектами РФ.

Например, в соответствии с постановлением правительства Ярославской области от 26.12.2012 № 1518-п «О бесплатной юридической помощи в Ярославской области»³ размер оплаты труда адвокатов, оказывающих правовое консультирование в устной форме, составляет 300 руб., право-

¹ Гусев А.Ю. Разрешение споров в области социального обеспечения // Кадровик. 2019. № 9. С. 43.

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

³ Документ-Регион. 2012. 28 дек. № 109-в.

вое консультирование в письменной форме — 500 руб., составление жалоб — 900 руб., представление интересов граждан в государственных или муниципальных органах за один день участия — 500 руб., представление интересов в суде за один день участия — 1250 руб.

Аналогичные размеры оплаты труда адвоката при оказании бесплатной юридической помощи имеют место и в других субъектах РФ¹.

Такие размеры оплаты значительно ниже рыночных, что, к сожалению, отражается на заинтересованности профессиональных юристов оказывать такую помощь на высоком профессиональном уровне.

Еще в 2015 году Т.Г. Морщакова указывала на необходимость внесения изменений в правовое регулирование оплаты труда адвокатов в случаях оказания бесплатной юридической помощи, увеличения ее размера, субсидирования со стороны государства². Несмотря на то что прошло более пяти лет, такое предложение является актуальным и сейчас.

В 2020 году претензии к качеству оказываемых адвокатами услуг имелись у Счетной палаты РФ. Так, аудиторы поставили под сомнение качество юридической помощи, оказываемой защитниками по назначению, аргументировав свою позицию в опубликованном докладе³.

В качестве устранения выявленных проблем ведомство предложило, в частности, законодательно закрепить понятие «квалифицированная юридическая помощь», разработать обязательные для всех адвокатов стандарты оказания такой помощи. В связи с последним представители Федеральной палаты адвокатов РФ обоснованно возразили, что в действующем российском законодательстве закреплен механизм оценки надлежащего исполнения адвокатом профессиональных обязанностей, который обеспечивает соблюдение необходимого баланса конституционно значимых ценностей и отвечает конституционным и международно-правовым стандартам справедливого правосудия. При этом инструменты такой оценки в силу специфики деятельности не могут

¹ См., например: постановление правительства Тюменской области от 16.01.2012 № 1-п «О компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающих в Тюменской области». <http://admtymen.ru> (дата обращения: 10.06.2020); постановление правительства Вологодской области от 21.05.2012 № 472 «Об утверждении размера и порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам...». URL: // <http://minjust.gov.ru> (дата обращения: 10.06.2020).

² Морщакова Т.Г. Конституционные основы организации и реформирования системы квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 60—72.

³ Корня А. Счетная палата усомнилась в качестве работы адвокатов по назначению // Ведомости. 2020. 25 фев.

быть строго формализованы и реализуются через профессиональное экспертное мнение квалификационной комиссии адвокатской палаты¹.

Адвокаты профессионально независимы при оказании юридической помощи от органов государственной власти, а принятие адвокатом порученной ему юридической работы означает необходимость выполнения ее квалифицированно и добросовестно².

Несмотря на аргументированные возражения российских адвокатов, проблемы, на которые указали аудиторы Счетной палаты РФ, имеют место, свидетельством чему может быть переговорный процесс о повышении ставок оплаты труда адвокатам в Нижегородской области в 2019 г.

Адвокаты, не удовлетворенные размером государственной субсидии на оплату их труда, отказывались в 2020 г. подавать заявления об участии в системе бесплатной юридической помощи. В предложенных условиях Совет Палаты адвокатов Нижегородской области не рекомендовал президенту Палаты подписывать соглашение на будущий год³. Взаимные переговоры органов государственной власти Нижегородской области и Палаты адвокатов Нижегородской области в итоге завершились принятием 09.01.2020 постановления правительства Нижегородской области № 7⁴, которым были установлены повышенные тарифные ставки за услуги, оказанные адвокатами в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Так, размер платы труда адвокатов, оказывающих правовое консультирование в устной форме, вырос до 675 руб., правовое консультирование в письменной форме — 1050 руб., составление запросов, справок, ходатайств — 1050 руб., представление интересов в суде первой инстанции за один день участия — 1950 руб., в судах апелляционной и кассационной инстанции — 1500 руб.

Тезис о том, что квалифицированная юридическая помощь является гарантией эффективной судебной защиты, находит практическое подтверждение в отдельных судебных постановлениях. Грамотно со-

¹ Адвокатская газета. 2020. 12 марта.

² Статья 5 Кодекса профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) // Российская газета. 2005. 5 окт. В силу ст. 18.1 Кодекса профессиональной этики адвоката добросовестное исполнение адвокатом профессиональных обязанностей при безусловном соблюдении норм настоящего Кодекса является основанием для его поощрения.

³ См. об этом: Заседание совета ПАНО // Нижегородский адвокат. 2020. № 1. С. 5.

⁴ Постановление правительства Нижегородской области от 09.01.2020 г. № 7 «О внесении изменений в Порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, утвержденный постановлением правительства Нижегородской области от 24.12.2012 № 932».

ставленное с правой точки зрения обращение в суд о признании либо восстановлении нарушенного права гражданина в области социального обеспечения и профессионально подготовленная правовая позиция в суде позволяют восстановить такое право.

Так, истец О., проживающая в Республике Хакасия, оказавшись в трудной жизненной ситуации, обратилась в юридическую консультацию с просьбой помочь ей защитить право на пенсионное обеспечение. Право граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на получение всех видов бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи закреплено в п. 6 ст. 3 Закона Республики Хакасия от 05.10.2012 № 82-ЗРХ «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Хакасия»¹.

По правилам п. 9 ч. 1 ст. 7 данного Закона государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, осуществляют правовое консультирование в устной и письменной формах граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Для них составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера в случае назначения, перерасчета и взыскания трудовых пенсий по старости. Адвокатом П. истцу на высоком профессиональном уровне была оказана бесплатная юридическая помощь в виде составления искового заявления, участия адвоката в судебных заседаниях. Итогом стало решение Абаканского городского суда, которым иск О. к ГУ — УПФ РФ в г. Абакане был удовлетворен, ответчик был обязан включить спорные периоды работы истца в специальный и общий трудовой стаж, заявителю назначено требуемое пенсионное обеспечение. Судебным постановлением взысканы судебные расходы на оплату услуг представителя².

Квалифицированно оказанная юридическая помощь позволила признать право на получение досрочной пенсии по старости работнику, которому территориальным органом Пенсионного фонда РФ было отказано в социальном обеспечении, несмотря на представление работником сведений, что он длительное время осуществлял трудовую деятельность во вредных условиях труда.

Адвокат, к которому обратился истец С., профессионально подготовил исковое заявление и обосновал правовую позицию в суде. Истцу

¹ Вестник Хакасии. 2012. 15 окт.

² Определение Верховного суда Республики Хакасия от 11.11.2014 по делу № 33-2806/2014 (документ официально опубликован не был).

решением пенсионного органа было отказано в назначении пенсионного обеспечения, период его работы с 17.05.2012 по 27.11.2018 на предприятии, осуществлявшем химическое производство, не был включен в специальный страховой стаж истца С.

В данный период истец С. работал на этом предприятии в должности аппаратчика синтеза. Однако работодатель не подтвердил факт работы С. в особо вредных условиях труда, уплата повышенных страховых взносов за работников, работающих в особых условиях, не производилась, не была проведена и специальная оценка условий труда.

Адвокат, оказывая правовую помощь, привел доводы о том, что в силу закона и учитывая заключение представленной в суд государственной экспертизы условий труда, должность С. относится к Списку № 1, утвержденному постановлением Кабинета Министров СССР от 26.01.1991 № 10 «Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение»¹, в связи с чем идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов с целью установления класса условий труда не должна проводиться в отношении указанной должности.

В силу ст. 8 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»² обязанность по предоставлению сведений в Пенсионный фонд РФ лежит на работодателе.

Неисполнение же работодателем обязанности по предоставлению сведений в уполномоченные органы Пенсионного фонда РФ по уплате страховых взносов по соответствующим тарифам по оценке условий труда не должно ущемлять конституционное право истца на пенсионное обеспечение, ставить его в неравное положение с иными лицами, обладающими аналогичными правами, и иметь неблагоприятные последствия для заявителя при реализации права на пенсию³.

Итогом квалифицированно оказанной юридической помощи явилось то, что право гражданина на социальное обеспечение было защищено судом. Так, решением Гаврилов-Ямского районного суда Ярославской области от 17.01.2020 государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области (межрайонное) было обязано включить в стаж работы истца С., дающий право на назначение досрочной страховой пенсии по старости в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 30

¹ Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. М.: «Экономика», 1992.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

³ Решение по делу № 2-5/2020 // Официальный сайт Гаврилов-Ямского районного суда Ярославской области. www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru (дата обращения: 15.06.2020).

Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹, периоды работы на химическом предприятии в качестве аппаратчика синтеза. Истцу С. с момента обращения в пенсионный орган была назначена досрочная страховая пенсия по старости, с ответчика в пользу истца взысканы судебные расходы в виде государственной пошлины и оплаты услуг адвоката².

В российском социально-обеспечительном законодательстве до настоящего времени не устранен дефект закона, связанный с регулированием вопроса о включении в специальный стаж таких нестраховых периодов, как курсы повышения квалификации, учебные отпуска, позволяющие работнику претендовать на досрочное назначение страховой пенсии по старости, установленной ст. 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Указанный пробел Закона в постановлении Правительства РФ от 11.07.2002 № 516³ разрешен судебной практикой⁴: последняя считает правомерным включение таких нестраховых периодов, как курсы повышения квалификации и учебные отпуска, в специальный стаж, необходимый для назначения досрочной пенсии по старости.

Юридическая помощь, оказанная юристом квалифицированно, с одной стороны, помогает защитить социально-обеспечительные права гражданина, с другой — опосредованно, добиваясь вынесения судом правоприменительного акта (судебного решения), которым признается право гражданина на социальное обеспечение, преодолевать пробелы действующего законодательства РФ.

Например, решением Гаврилов-Ямского районного суда Ярославской области от 13.03.2020 удовлетворены иски требования истца К., осуществлявшей более 30 лет лечебную и иную деятельность по охране

¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.

² Решение по делу № 2-5/2020 // Официальный сайт Гаврилов-Ямского районного суда Ярославской области. www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru (дата обращения: 15.06.2020).

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2872.

⁴ В 2004 году в Обзорах кассационной и надзорной практики по гражданским делам, подготовленных Пермским областным судом (Обзор кассационной и надзорной практики по гражданским делам за 2004 г., подготовленных Пермским областным судом 04.04.2005) и Кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. указывалось, что поскольку в период прохождения курсов повышения квалификации и учебных отпусков за работниками сохранялось место работы (должность), производилась выплата заработной платы, уплачивались страховые взносы, в необходимости повышения квалификации заинтересован работодатель, суды обоснованно признавали, что данные периоды подлежат включению в специальный стаж в календарном исчислении. См.: Обзор кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. // СПС «Консультант-Плюс».

здоровья населения в учреждениях здравоохранения. Государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области (межрайонное) было обязано включить в стаж работы истца С., дающий право на назначение досрочной страховой пенсии по старости, периоды прохождения курсов повышения квалификации. Истцу С. с момента обращения в пенсионный орган была назначена досрочная страховая пенсия по старости, с ответчика в пользу истца взысканы судебные расходы в виде государственной пошлины и оплаты услуг адвоката¹.

Аналогичное решение об удовлетворении исковых требований педагога, которому ГУ — УПФ РФ в Шипуновском районе Алтайского края (межрайонное) было отказано во включении в специальный стаж курсов повышения квалификации, принято 17.12.2018 Шипуновским районным судом Алтайского края. Решение суда оставлено без изменения судом апелляционной инстанции².

Проведенный опрос юристов территориальных органов Пенсионного фонда РФ показывает, что они считают назревшим необходимость разрешения на законодательном уровне указанного дефекта закона путем включения рассматриваемых периодов в специальный страховой стаж.

Дефект законодательного регулирования п. 5 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 № 516, может быть устранен путем дополнения его такими периодами, как учебные отпуска, а также периодом прохождения повышения квалификации.

Выплата за счет средств Пенсионного фонда РФ издержек, связанных с рассмотрением гражданских дел (в том числе оплата государственной пошлины, представительских расходов), взыскиваемых российскими судами в пользу истцов в случае удовлетворения иска, безусловно, свидетельствует о расходовании денежных средств фонда не в соответствии с целями пенсионного обеспечения граждан, что можно избежать путем внесения приведенных выше законодательных изменений.

Действующее законодательство РФ не содержит легального определения понятия «квалифицированная юридическая помощь», и в этой части считаем, что вывод аудиторов Счетной палаты РФ верен.

Невозможно определить, квалифицировано ли оказана юридическая помощь, если закон не содержит такого определения.

¹ Решение по делу № 2-101/2020 // Официальный сайт Гаврилов-Ямского районного суда Ярославской области. www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru. (дата обращения: 15.06.2020).

² Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 06.03.2019 по делу № 33-2185/2019 (документ официально опубликован не был).

Исследовав доктринальные дефиниции понятия «квалифицированная юридическая помощь»¹ и принимая во внимание, что такая помощь должна оказываться в соответствии с требованиями закона, лицами, имеющими высшее юридическое образование, под «квалифицированной юридической помощью» следует понимать «профессиональную деятельность лица, имеющего высшее юридическое образование, по принятию установленных законом возможных и необходимых способов, средств защиты прав, свобод, законных интересов обратившегося за защитой гражданина или юридического лица в целях восстановления нарушенного права либо проведение консультации по правовому вопросу».

В целях повышения качества юридических услуг, оказанных в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, повышения социальной защищенности граждан, обеспечения эффективности судебной защиты прав отдельных категорий граждан в области социального обеспечения, предлагаем на федеральном уровне разработать методические рекомендации по вопросу определения субъектами РФ размера, порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи.

По нашему мнению, данные методические рекомендации должны включать положения, содержащие сведения, касающиеся, в частности:

- минимального размера тарифов на отдельные виды юридических услуг с правом субъектов РФ увеличивать их размер на основе соглашений, заключаемых с адвокатской палатой субъекта РФ;
- установления доплат в более значительном размере на случай положительных судебных решений (так называемый гонорар успеха).

Высказанные предложения по оптимизации законодательства РФ, совершенствованию способов защиты права, безусловно, будут способствовать предупреждению нарушений прав граждан со стороны органов, уполномоченных государством осуществлять социальное обеспечение граждан, упростят и ускорят процесс отстаивания прав и интересов граждан в соответствующих органах².

¹ См., например: *Амельков Н.С.* Понятие квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве России // Молодой ученый. 2013. № 6. С. 525—529; *Печерский В.В.* Юридическая помощь и юридическая услуга // Юридическая наука и практика: вопросы теории и истории: сборник КГУ. Казань, 2004. С. 27; *Кашковский В.С.* Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, Тамбов, 2009. С. 24.

² См.: *Гусев А.Ю.* Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь как гарантия судебной защиты: вопросы теории и практики // Теория государства и права. 2020. № 3. С. 163—178.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Назовите понятие защиты права на социальное обеспечение.
2. Какой нормативный акт определяет формы и способы защиты права на социальное обеспечение?
3. Назовите формы и способы защиты права на социальное обеспечение.
4. Какие средства защиты права на социальное обеспечение Вы знаете?
5. Виды ответственности за нарушение социально-обеспечительных норм.
6. Назовите нормы, устанавливающие административную и уголовную ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Аверьянова, М.И.* Право социального обеспечения (с практикумом) : учебное пособие / М.И. Аверьянова. — Москва : Кнорус, 2020. — С. 244—245.
2. *Александров, Н.Г.* Основные вопросы советского законодательства в свете решений XXI съезда КПСС // Трудовое право в свете решений XXI съезда КПСС / Н.Г. Александров. — Москва, 1960.
3. *Алексеев, С.С.* Общая теория права. В 2-х т. / С.С. Алексеев. — Москва : Юридическая литература, 1981. — Т. 1.
4. *Алексеев, С.С.* Проблемы теории права : курс лекций. В 2-х т. / С.С. Алексеев. — Свердловск, 1972. — Т. 1
5. *Амельков, Н.С.* Понятие квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве России / Н.С. Амельков // Молодой ученый. — 2013. — № 6. — С. 525—529.
6. *Печерский, В.В.* Юридическая помощь и юридическая услуга / В.В. Печерский // Юридическая наука и практика: вопросы теории и истории : сборник КГУ. — Казань, 2004. — С. 27.
7. *Андрющенко, О.Е.* Проблемы кодификации социально обеспечительного законодательства (на примере Волгоградской области) / О.Е. Андрющенко // Социальное и пенсионное право. — 2016. — № 2. — С. 42—46.
8. *Андреев, В.С.* Научные труды. В 2-х т. / В.С. Андреев. — Москва : Издательский центр МГЮА, 2013.
9. *Андреев, В.С.* Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности. Правовые вопросы / В.С. Андреев. — Москва, 1963.
10. *Андреев, Ю.Н.* Механизм гражданско-правовой защиты / Ю.Н. Андреев. — Москва : Норма, 2010. — С. 6.
11. Актуальные проблемы права социального обеспечения : учебник / Под ред. В.Ш. Шайхатдинова. — Москва : Юрайт, 2020.
12. *Багдасарян, В.Э.* Конституция Российской Федерации в сравнительном становом и историческом анализе / В.Э. Багдасарян. — Москва : Духовное просвещение, 2019. — С. 266—273.
13. *Баранов, В.М.* Кодификационный процесс и результат. Международная научно-практическая конференция «Кодификация законодательства: теория, практика, техника», Нижний Новгород, 25—26 сентября 2008 г. / В.М. Баранов, В.А. Толстик // Журнал российского права. — 2009. — № 4.
14. *Благодир, А.Л.* К вопросу о формировании системы социально-обеспечительного законодательства к началу 90-х годов XX века / А.Л. Благодир // Социальное и пенсионное право. — 2016. — № 2. — С. 26—30.

15. *Блауберг, И.В.* Системный подход // Новая философская энциклопедия / И.В. Блауберг, В.Н. Садовский, Э.Г. Юдин. — Москва : Мысль, 2010.
16. *Бутнев, В. В.* К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты / В.В. Бутнев. — Владивосток, 1989. — С. 9.
17. *Буянова, М.О.* История развития законодательства о социальном обеспечении в России // Право социального обеспечения России : учебник. Глава 7 / М.О. Буянова ; отв. ред. К.Н. Гусов. — Москва : Проспект, 2010.
18. *Васильева, Ю.В.* Кодификация законодательства о социальном обеспечении: основы законодательства или кодекс? / Ю.В. Васильева // Известия вузов. Правоведение. — 2009. — № 4. — С. 109—116.
19. *Вараксин, М.* Исследование: две трети судей работают вдвое больше, чем должны / М. Вараксин. URL: www.pravo.ru/news/201888 (дата обращения 30.08.2019).
20. *Вершинин, А.П.* Выбор способа защиты гражданских прав / А.П. Вершинин. — Санкт-Петербург : Специальный юридический факультет по переподготовке кадров по юридическим наукам Санкт-Петербургского государственного университета, 2000.
21. *Галаганов, В.П.* Организация работы органов социального обеспечения в Российской Федерации : учебник / В.П. Галаганов. — Москва : КноРус, 2010.
22. *Гранат, Н.Л.* Источники права / Н.Л. Гранат // Юрист. — 1998. — № 9. — С. 6—12; Мелехин, А.В. Теория государства и права : учебник / А.В. Мелехин. — 2-е изд., перераб. и доп. // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2009.
23. *Гречук, Л.А.* Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России : дис. ... канд. юрид. наук / Л.А. Гречук. — Томск, 2002.
24. *Гусев, А.Ю.* Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение / А.Ю. Гусев. — Москва, 2018. — С. 30.
25. *Гусев, А.Ю.* Проблемы защиты права российских граждан на социальное обеспечение / А.Ю. Гусев // Социальное и пенсионное право. — 2020. — № 2. — С. 21.
26. *Гусев, А.Ю.* Отдельные аспекты судебной защиты права на социальное обеспечение в условиях цифровизации / А.Ю. Гусев, Ф.О. Сулейманова // Российская юстиция. — 2019. — № 9. — С. 53.
27. *Гусев, А.Ю.* Определение понятия «застрахованные лица» для решения вопроса о назначении пособия / А.Ю. Гусев // Российский судья. — 2017. — № 11.
28. *Гусева, Т.С.* Демографическая функция права социального обеспечения / Т.С. Гусева // Журнал российского права. — 2013. — № 2. — С. 58—67.
29. *Гусов, К.Н.* Трудовое право России : учебник / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова. — Москва : Проспект, 2003.
30. *Гусов, К.Н.* Трудовое право России : учебник / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова. — Москва : Проспект, 2010.

31. *Гущин, И.В.* Советское право социального обеспечения: вопросы теории / И.В. Гущин. — Минск : Наука и техника, 1982.
32. *Григорьев, И.В.* Право социального обеспечения : учебник и практикум для СПО / И.В. Григорьев, В.Ш. Шайхатдинов. — Москва : Юрайт, 2019.
33. *Григорьева, М.А.* К вопросу о теории охранительных гражданских правоотношений / М.А. Григорьева // Вестник КрасГАУ. — 2010. — № 6.
34. *Еремеева, Е.А.* Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина: понятие, структура, непосредственное действие / Е.А. Еремеева // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2.
35. *Жильская, Л.В.* Социальное государство с точки зрения права / Л.В. Жильская // История государства и права. — 2006. — № 1.
36. *Зайкин, А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению / А.Д. Зайкин. — Москва : Издательство Московского университета, 1974.
37. *Захаров, М.Л.* Право социального обеспечения / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. — Москва, 2005.
38. *Зорькин, В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. — 2004. — № 12.
39. *Иванова, Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова. — Москва : Изд-во МГУ, 1986.
40. *Иванова, Р.И.* Предмет и метод советского права социального обеспечения / Р.И. Иванова, В.А. Тарасова. — Москва, 1983.
41. *Игольников, В.А.* Источники права и правоотношения в сфере регулирования социальной деятельности государства / В.А. Игольников // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 6. — С. 7—9.
42. *Иловайский, Д.* История Рязанского княжества / Д. Иловайский. — Москва, 1958.
43. *Иоффе, О.С.* Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. — Москва, 1961.
44. *Кашковский, В.С.* Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.С. Кашковский. — Тамбов, 2009. — С. 24.
45. *Кирилловых, А.А.* Систематизация норм о социальной защите граждан: проблемы и перспективы развития законодательства / А.А. Кирилловых // Законодательство и экономика. — 2010. — № 7. — С. 72—83.
46. *Ключевский, В.О.* Исторические портреты: Деятели исторической мысли / В.О. Ключевский. — Москва, 1990.
47. *Корня, А.* Счетная палата усомнилась в качестве работы адвокатов по назначению / А. Корня // Ведомости. — 2020. — 25 фев.
48. *Кривошапко, Ю.* Осадили. Почему финансовый омбудсмен вернул заявителям половину обращений по ОСАГО / Ю. Кривошапко // Российская газета. — 2019. — 11 авг.
49. *Куликов, В.* Обида вырастет в цене. Председатель Совета судей призвал повысить размеры компенсации за моральный вред / В. Куликов // Российская газета. — 2018. — 26 мар.

50. *Лазарев, В.В.* Теория государства и права / В.В. Лазарев, С.В. Липень. — Москва, 1998. — С. 185.
51. Ленинские декреты о социальном обеспечении / М.П. Захаров, В.В. Караваев, А.Н. Колесников, Я.М. Фогель ; отв. ред. В.П. Барыбин. — Москва : Юридическая литература, 1972.
52. *Лосев, А.Ф.* Философия, мифология, культура / А.Ф. Лосев. — Москва, 1991.
53. *Лукашева, Е.А.* Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: материалы круглого стола / Е.А. Лукашева // Государство и право. — 1994. — № 10.
54. *Лукашева, Е.А.* Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты / Е.А. Лукашева // Государство и право. — 1994. — № 10. — С. 10—19.
55. *Лушникова, М.В.* Курс права социального обеспечения / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. — 2-е изд., доп. — Москва : Юстицинформ, 2009. — 656 с.
56. *Люблин, Ю.З.* Правовые основы пенсионной реформы / Ю.З. Люблин // Пенсионная реформа : сборник статей. — Москва, 2002.
57. *Люминарская, С.В.* Вопросы ответственности в праве социального обеспечения / С.В. Люминарская // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». — 2010. — № 2.
58. *Малеин, Н.С.* Охрана прав личности советским законодательством / Н.С. Малеин. — Москва, 1985.
59. *Маслов, С.С.* Понятие и виды юридической ответственности субъектов правоотношений по социальному обеспечению : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.С. Маслов. — Город, год. — ... с.
60. *Медведев, А.В.* Принципы правового регулирования социального обеспечения муниципальных служащих / А.В. Медведев // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2018. — № 3. — С. 3—6.
61. *Мелехин, А.В.* Теория государства и права : учебник / А.В. Мелехин. — 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс», 2009.
62. *Мельников, В.П.* История социальной работы в России / В.П. Мельников, Е.И. Холостова. — Город, год. — ... с.
63. *Милютин, Н.А.* Задачи и работа крестьянских комитетов общественной взаимопомощи / Н.А. Милютин. — Москва, 1926. — 24 с.
64. *Минникес, И.А.* Правовая защита: понятие и механизм / И.А. Минникес // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2013. — № 6.
65. *Минникес, И.А.* Правовая защита: понятие и механизм / И.А. Минникес // Право и законодательство. — 2013. — № 6.
66. *Миронов, В.И.* Трудовое право России / В.И. Миронов. — Москва : Управление персоналом, 2005.
67. *Молодцов, М.В.* Трудовое право России / М.В. Молодцов, С.Ю. Головина. — Москва, 2003.
68. *Мордовец, А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А.С. Мордовец. — Саратов, 1996.

69. *Морщакова, Т.Г.* Конституционные основы организации и реформирования системы квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации / Т.Г. Морщакова // Сравнительное конституционное обозрение. — 2015. — № 5. — С. 60—72.
70. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3-х т. / отв. ред. М.Н. Марченко. — Москва, 2007. — Т. 3.
71. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — Москва, 2002.
72. *Олейникова, С.С.* Становление социальной функции государства в системе его внутренних функций / С.С. Олейникова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. — 2011. — № 2.
73. *Павловская, О. Ю.* К вопросу о правовых основах деятельности органов социального обеспечения / О.Ю. Павловская // Труд и социальные отношения. — год. — № 7.
74. *Пашерстник, А.Е.* Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих / А.Е. Пашерстник. — Москва, 1949.
75. Право граждан на лекарственное обеспечение : монография / Н.В. Путило, Н.С. Волкова, Ф.В. Цомартова [и др.] ; отв. ред. Н.В. Путило. — Москва : ИЗиСП ; КОНТРАКТ, 2017.
76. *Полупанов, М.И.* Право социального обеспечения — самостоятельная отрасль права / М.И. Полупанов // Советское государство и право. — 1971. — № 9.
77. Право социального обеспечения : учебник для академического бакалавриата / Е.Е. Мачульская. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2015.
78. Право социального обеспечения России : учебник для бакалавров / отв. ред. Э.Г. Тучкова. — Москва : Проспект, 2016.
79. Право социального обеспечения : учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. М.В. Филиппова. — Москва : Издательство Юрайт, 2015.
80. Проблемы общей части права социального обеспечения : монография / под ред. Э.Г. Тучковой. — Москва : Проспект, 2017.
81. *Рогачев, Д.И.* Метод права социального обеспечения : монография / Д.И. Рогачев. — Москва, 2002. — С. 28.
82. *Ромашов, Р.А.* Теория государства и права / Р.А. Ромашов. — Санкт-Петербург, 2006. — С. 123.
83. *Сапфинова, А.А.* Сущность механизма защиты трудовых прав / А.А. Сапфинова // Современная научная мысль. — 2014. — № 11.
84. *Сапфинова, А.А.* Формы и способы защиты трудовых прав (теоретические аспекты) / А.А. Сапфинова. — Краснодар, 2008.
85. *Свечкаренко, В.А.* Юридическое и фактическое значение постановлений Пленума Верховного Суда РФ в трудовом праве с учетом принципа разделения властей / В.А. Свечкаренко // Научные труды РАЮН. — Вып. 6. — Т. 3.

86. *Сиволдаев, И.В.* Взыскание морального вреда при нарушении социально-трудовых прав: сборник материалов Двенадцатой конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права. 23—24 мая 2018 г. / И.В. Сиволдаев. — Москва, 2018.
87. Словарь иностранных слов / отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. — Москва, 2003.
88. Советское право социального обеспечения / отв. ред. А.Д. Зайкин. — Москва : Изд-во МГУ, 1982.
89. Советское право социального обеспечения : учебное пособие / Е.Н. Дობрохотова, М.В. Филиппова, М.А. Янтураева. — Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992.
90. Советское право социального обеспечения / отв. ред. А.Д. Зайкин. — Москва : Изд-во МГУ, 1982.
91. *Соловьев, С.М.* Сочинения. В 18-ти кн. / С.М. Соловьев. — Москва, 1988. — Кн. 1. — С. 91—97.
92. Социальный кодекс России: pro et contra : монография / В.В. Локосов, А.В. Ярашева. — Москва : ООО «Деловые и юридические услуги «ЛексПраксис», 2014.
93. *Сошникова, Т.А.* Правовой механизм защиты конституционных прав и свободы в сфере труда / Т.А. Сошникова. — Москва, 2005.
94. *Стремоухов, А.В.* Правовая защита человека / А.В. Стремоухов. — Санкт-Петербург : Изд-во СПбГУП, 2007.
95. *Тарасова, В.А.* Юридические факты в области пенсионного обеспечения / В.А. Тарасова. — Москва : Изд-во Московского университета, 1974.
96. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Москва, 2005.
97. Теория государства и права / отв. ред. А.И. Денисов. — Москва, 1972.
98. Трудовое право России : учебник для вузов / А.В. Завгородний, В.В. Коробченко, А.В. Кузьменко [и др.] ; под общ. ред. Е.Б. Хохлова, А.В. Сафонова. — Москва : ООО «Юрайт-Издат», 2008.
99. *Федорова, М.Ю.* Социальное право в Германии и Российской Федерации: проблемы и перспективы развития / М.Ю. Федорова, У. Бекер // Российский юридический журнал. — 2016. — № 2. — С. 136—150.
100. Формирование системы социального обеспечения в России и Свердловской области / сост. В.И. Лемищенко. — Екатеринбург, 1998.
101. *Хохрякова, О.С.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ и их значение для применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении / О.С. Хохрякова // Вопросы трудового права. — 2006. — № 9.
102. *Щечоев, В.К.* Теория государства и права : учебник / В.К. Щечоев, А.Р. Швандерова. — Москва : Прометей, 2017.
103. *Чашин, А.Н.* Предпосылки и необходимость кодификации пенсионного законодательства / А.Н. Чашин // Трудовое право. — 2006. — № 10.
104. *Чирков, С.А.* Источники (формы) пенсионного права России / С.А. Чирков // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2007.

105. *Шайхатдинов, В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов. — Свердловск, 1986.
106. *Шершеневич, Г.Ф.* Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. — Москва, 1911. — Вып. 2.
107. *Эрделевский, А.М.* Компенсация морального вреда / А.М. Эрделевский. — Москва : Р. Валент, 2007.

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
Общая часть

Учебник

Редактор *А.С. Бобкова*
Корректор *Н.С. Орлова*
Верстка *М.С. Коротковых*