В.С. Аракчеев
Д.В. Агашев
Л.А. Гречук

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Часть 1

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

В.С. Аракчеев, Д.В. Агашев, Л.А. Гречук

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Часть I

Учебное пособие



Томск – 2006

УДК 349.3:36(075.8)
ББК 67.99.76
А 791

Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социаль-
А 791 ного обеспечения России. Часть 1: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2006. – 228 с.

ISBN 5-89503-281-8

В настоящем учебном пособии изложены основные положения науки и права социального обеспечения, освещены проблемные вопросы Общей и Особенной частей данной отрасли, содержится анализ действующего законодательства (по состоянию на 1 марта 2006 г.) и предложения по его совершенствованию.

Авторы выражают надежду, что данное пособие будет полезно для студентов, аспирантов, преподавателей, практикующих юристов и граждан, интересующихся правовым регулированием социального обеспечения населения в Российской Федерации на современном этапе.

Пособие подготовлено преподавателями (кандидатами юридических наук) кафедры трудового права и права социального обеспечения Юридического института Томского государственного университета.

УДК 349.3:36(075.8)
ББК 67.99.76

Рецензент: докт. юрид. наук, профессор, зав. каф. трудового и административного права Челябинского госуниверситета **В.И. Попов**

ISBN 5-89503-281-8

© В.С. Аракчеев, Д.В. Агашев, Л.А. Гречук, 2006

Оглавление

Глава I. Понятие социального обеспечения.....5

Глава II. Виды социального обеспечения.....28

Глава III. Основные этапы развития права социального обеспечения в России.....53

1. Досоциалистический этап 55
2. Социалистический (советский) этап.....67
3. Современный (постсоциалистический) этап 78

Глава IV. Предмет и метод права социального обеспечения. Соотношение права социального обеспечения с другими отраслями права России 87

1. Предмет и метод права социального обеспечения.....87
2. Соотношение права социального обеспечения с другими отраслями права России 99

Глава V. Система права социального обеспечения.....103

Глава VI. Принципы права социального обеспечения.....115

Глава VII. Источники (форма) права социального обеспечения..136

1. Понятие и особенности источников права социального обеспечения 136
2. Виды и общая характеристика источников права социального обеспечения. Способы систематизации законодательства о социальном обеспечении.....142
3. Действие законодательства о социальном обеспечении. 156

Глава VIII. Социально-обеспечительные правоотношения.....164

1. Понятие и структура социально-обеспечительных правоотношений.....164
2. Виды социально-обеспечительных правоотношений.....182

Глава IX. Стаж в праве социального обеспечения 186

1. Понятие и виды стажа в праве социального обеспечения 186
2. Порядок исчисления стажа 198
3. Правила подтверждения стажа в праве социального обеспечения 215

Библиографический указатель 222

Глава I. ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

С тем чтобы изучить и понять суть, смысл, содержание, цели и задачи права социального обеспечения как самобытного явления в системе права России, необходимо, прежде всего, определиться в самом понятии «социальное обеспечение». Эта категория при всей кажущейся на первый взгляд доступности для понимания, простоте восприятия является достаточно сложным феноменом, в связи с чем она трактуется специалистами различных отраслей знаний по-разному. Поэтому и в специальной юридической литературе трудно встретить определения социальному обеспечению, которые бы совпадали в той или иной части по своим сущностным признакам, объему, содержанию, хотя, в целом, представители этой науки исходят из общей посылки – это принимаемые государством меры по оказанию помощи тем гражданам, которые по определенным причинам утрачивают либо не в состоянии приобрести самостоятельный источник средств к существованию.

Так, например, известными авторами М.Л. Захаровым и Э.Г. Тучковой социальное обеспечение определяется «как один из способов распределения части внутреннего валового продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях строго нормируемых обществом, государством для поддержания их полноценного социального статуса»[1]. Это верное по сути определение прежде всего перенасыщено термином «социальное», в результате чего понятие «социальное обеспечение» раскрывается через аналогичный термин и, тем самым, не содержит ответа на вопрос: что означает «социальный риск» и «социальный статус»? Далее, в нем не содержится ответа на вопрос о конкретном субъекте права на социальное обеспечение, поскольку оно переадресовывает соответствующий ответ к понятию «социальный риск». Наконец, не специфицирует рассматриваемое определение и указание на такой признак, как «часть внутреннего валового продукта», так

---

[1] См.: Право социального обеспечения России: Учебник / Под ред. М.В. Захарова, Э.Г. Тучковой. М.: Вилтерс Клувер, 2004. С. 32.

как частями этого продукта являются не только средства, распределяемые на нужды социального обеспечения, но и на другие цели.

Еще большей перегруженностью термином «социальный» страдает определение, предложенное М.О. Буяновой. Под социальным обеспечением, согласно ее позиции, следует понимать «форму выражения *социальной* политики государства, направленной на материальное *обеспечение определенных* категорий граждан в случае наступления событий, признаваемых государством *социально* значимыми с целью выравнивания *социального* положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества»[1]. При внимательном ознакомлении с предложенным определением обращает на себя внимание также нечеткость определения субъекта-получателя и тот факт, что социальное обеспечение раскрывается через понятие «обеспечение». Кроме того, при реальной оценке сложившейся на настоящий момент ситуации, когда более трети пенсионеров получают пенсию в размере ниже прожиточного минимума, утверждение о том, что социальное обеспечение имеет целью выравнивание имущественного положения соответствующих категорий граждан по сравнению с иными членами общества, – не соответствует действительности.

В качестве более конкретизированного можно привести определение, предложенное Е.Е. Мачульской. Но, к сожалению, именно в силу этого оно с объективностью лишилось такого важного качества любого понятия, как лаконичность. Одновременно оно верно по сущности, но достаточно трудно воспринимаемо, а тем более воспроизводимо на слух. Приведем и это определение, с тем чтобы наша оценка не была беспочвенной. Социальное обеспечение, по мнению этого автора, представляет собой «совокупность общественных отношений по распределению централизованных внебюджетных фондов социального назначения и перераспределению части государственного бюджета в целях удовлетворения потребностей граждан (и членов их семей) в случаях утраты источника средств к существованию, несения дополнительных расходов или отсутствия необходимого прожиточного минимума по объективным социально-значимым причинам, а также оказание меди-

[1] Право социального обеспечения: Учебное пособие / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 1999. С. 10.

цинской помощи, содействия семье в содержании и воспитании детей, предоставление других социальных услуг и льгот»[1].

Начнем с последнего. Во-первых, льготы – это далеко не исключительная область общественных отношений, именуемых социально-обеспечительными. Во-вторых, на правовое регулирование содержания и воспитания детей направлено воздействие многих отраслей российского права, поэтому преимущественная, а тем более исключительная прерогатива механизма права социального обеспечения в данной области правового регулирования не характеризует специфики последнего.

Хотелось бы также обратить внимание на еще одно определение, фигурирующее в современных исследованиях по праву социального обеспечения, которое предложено М.Ю. Федоровой. Согласно ее мнению, социальное обеспечение представляет собой «формы распределения, гарантирующие гражданам на условиях, установленных законодательством, нормальный уровень жизненного и культурного стандарта сверх вознаграждения за труд, в старости, при потери трудоспособности и кормильца, в целях охраны здоровья, материнства и детства, при потребности в иных видах социальной защищенности»[2]. Указание на то, что социальное обеспечение предоставляет собой средства, меры и мероприятия «сверх вознаграждения за труд» было характерно социалистическому этапу развития российской государственности, когда идеологические установки диктовали необходимость обоснования принципа бесплатного обеспечения в отличие от всеобщей возмездности, свойственной социальному обеспечению в капиталистическом обществе. Однако достаточно очевидным и для ученых тех лет был факт, что взаимоотношения индивид – государство в обществе, основанном на товарно-денежных отношениях, строятся на эквивалентных, а не на безвозмездных началах. Кроме того, следует иметь в виду, что общество всегда обязано индивиду фактом своего существования, поэтому, принимая на себя обязанность по обеспечению тех граждан, которые не имеют собственного источника средств к жизни, оно (общество в лице государства) лишь возвращает долг, а это уже – отношения возмездного свойства.

---

[1] *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. М.: Книжный мир, 1998. С. 6.

[2] *Федорова М.Ю.* Право социального обеспечения: Учебное пособие в 2-х частях. Часть 1. Новосибирск, 1997. С. 20-21.

Не соответствует реальности и утверждение о том, что социальное обеспечение – это вознаграждение сверх оплаты труда и по другой причине. Социальное обеспечение как прошлого, а тем более настоящего времени распространяется *не только* на лиц наемного труда или выполняющих общественно-значимые функции и получивших за это определенные виды вознаграждения (заработную плату, доходы, денежное довольствие и др.). Типичными примерами в этом плане являются содержание детей, оставшихся без родительской опеки и попечительства в детских дошкольных учреждениях, пенсионное обеспечение ряда категорий инвалидов, ряд видов медицинских и социальных услуг и т.п. Подтверждает сказанное и нормативная практика правового регулирования отдельных разновидностей социально-обеспечительных предоставлений, которые направляются в адрес нуждающихся граждан не в соответствии с размерами или доходами лица.

Неопределенным в понятии «социальное обеспечение», предложенном М.Ю. Федоровой, является и такой признак, как обеспечение на «уровне нормального жизненного и культурного стандарта». Если считать нормой бедственное положение пенсионеров, крайне неудовлетворительный уровень стационарного медицинского обслуживания и многое другое, что имеет место на практике, то такое утверждение можно расценивать лишь в качестве идеальной модели, к которой социальное обеспечение в России лишь должна стремиться.

Итак, чем же можно объяснить существующую в юридической литературе несогласованность в понимании сути и содержании понятия «социальное обеспечение»? Причины разные, в связи с чем укажем лишь на некоторые из них. Во-первых, в законодательстве отсутствует соответствующее легальное определение и в принципе его не должно быть, поскольку это – собирательная правовая понятийная категория, выработанная на основе теоретико-правового осмысления а) исторически сложившегося и б) семантического происхождения рассматриваемого словосочетания. Во-вторых, само научное осмысление этой категории как самостоятельного правового явления началось сравнительно недавно – в 60–70-е годы минувшего столетия, в связи с чем процесс формирования основных понятийных категорий хоть уже и не находится на стадии становления, но, безусловно, не находится также и на этапе, близком к совершенству. В-третьих, законодательство о социальном обеспечении крайне нестабильно, постоянно изменяет свои приоритеты, что приводит к новации его конкретных целей и задач, правовых принципов, уровня содержания и помощи нуждающимся гражданам и т.д.

Как следствие, меняются и взгляды ученых на сущность и содержание этого явления общественной жизни, что и находит соответствующее отражение в предлагаемых определениях.

Представляется, что для отражения исходных и истинных начал социального обеспечения в его дефиниции (понятии), следует определиться с ответом на такие наиболее важные вопросы: «кто». «что». «за чей счет». «в каком объеме» получает средства к существованию? Ответы на эти вопросы дают возможность определиться, прежде всего, в *круге лиц, подлежащих* обеспечению, и дать им качественную характеристику. Поэтому субъекты, которые в соответствии с законодательством могут получить какое-либо предоставление социально-обеспечительного характера, могут быть объединены одним общим для всех свойством – ***состоянием нуждаемости***.

В последнее время эта категория все чаще используется в специальной литературе и законодательстве, хотя в научный оборот она была введена сравнительно недавно в целях общего определения субъекта-получателя в социальном обеспечении. По общему правилу, гражданин нуждается в помощи со стороны, поскольку жизненная ситуация, в которой он оказался в силу каких-либо обстоятельств, не позволяет ему самостоятельно ее преодолеть либо это сопряжено с большим напряжением его сил (материальных затрат и т.д.). Поэтому нуждаемость, в целом, можно охарактеризовать как неудовлетворенную потребность в чем-либо[1]. В этой связи Т.В. Иванкина уточняет, что нуждаемость – это определенный уровень потребности, при наличии которого гражданин получает право на ее удовлетворение за счет общественных фондов[2]. Эта нужда и заставляет человека использовать те возможности, которые предоставлены ему нормами права социального обеспечения. Не следует, однако рассматривать нужду исключительно как неудовлетворенную потребность граждан в средствах существования. Это также может быть и необходимость удовлетворения иных потребностей, в частности, в признании их заслуг перед обществом.

В последнее время все более явным становится намерение государства перейти к представлению социального обеспечения только в том случае, если нуждаемость обратившегося подтвердится, то есть обеспе-

---

[1] Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 2000. С. 659.

[2] *Иванкина Т.В.* Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. С.46.

чение не будет осуществляться «автоматически» без анализа обстоятельств жизни лица. Например, в Распоряжении Правительства РФ от 10 июля 2001 г. «О программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» одной из главных социальных проблем было названо широкое распространение льгот и компенсационных выплат *без учета нуждаемости получателей* (п. 2.1). В пункте 2.9 указанного распоряжения предусматривалось, что в основу реформ будет положен принцип адресной направленности социальной помощи на основе проверки нуждаемости, сутью которой является сосредоточение государственных ресурсов на удовлетворении потребностей тех, кто наиболее в них нуждается. Таким образом, усиливается действие принципа адресности который признается одним из отраслевых принципов права социального обеспечения. Следовательно, предоставления в рамках права социального обеспечения направляются преимущественно *нуждающимся лицам*. Такая позиция государственной власти в большинстве случаев выглядит достаточно обоснованной. В этой связи представляется целесообразным проследить развитие идей о характеристике лица, имеющего право на социальное обеспечение.

После установления советской власти в отношении нуждающегося как субъекта социально-обеспечительных правоотношений сложились две основные позиции. Сторонники первой выдвигали положение о том, что социальное обеспечение является обеспечением *только нетрудоспособных*. Как указывал В.В. Караваев, такой взгляд вытекает из положений ленинской рабочей страховой программы, требования которой впоследствии составили основу системы социального страхования в СССР[1]. Развивая эту мысль, Л.В. Забелин писал, что нельзя смешивать понятие необеспеченности в силу нетрудоспособности с понятием *социальной необеспеченности в целом*. В этом случае из понятия социальной необеспеченности, по мнению автора, вынута сама душа его: классовый характер социальной необеспеченности[2]. В тот период под классовым характером понималось не имущественное положение лица, а осуществление им определенной деятельности. Яркой иллюстрацией подобных идей является Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденное Поста-

---

[1] *Караваев В.В.* Общественные отношения, регулируемые правом социального обеспечения // Вопросы социального обеспечения. М., 1976. Вып. IX. С. 30.

[2] *Забелин Л.В.* Советское право социального обеспечения. М., 1924. С. 149-150.

новлением Президиума ВЦСПС от 12 ноября 1984 г. №13-6[1]. В этом акте предусматривается, что пособия выдаются *рабочим, служащим* и, как исключение, другим гражданам, на которых распространяется государственное социальное страхование[2].

Вторая точка зрения заключалась в том, что социальное обеспечение не является какой-то особой привилегией трудящихся, ставших нетрудоспособными, в связи с чем социальному обеспечению должны подлежать и иные категории граждан. Эта идея нашла подтверждение в работах исследователей советского периода развития права социального обеспечения. В частности, В.В. Караваев указывал, что дети не утрачивают трудоспособности, поскольку еще не приобрели ее, но тем не менее в ряде случаев подлежат обеспечению[3]. В.Ш. Шайхатдинов отмечал, что признак нетрудоспособности не позволяет отграничить социальное обеспечение от других видов распределения из общественных фондов потребления[4], и в качестве аргумента указывал, что нередко из общественных фондов потребления обеспечиваются и трудоспособные граждане. В.С. Андреев писал, что право трудящегося на материальное обеспечение за счет тех или иных фондов не ставится непосредственно в зависимость от социального положения и тем более от социального происхождения, а связывается исключительно с правовым положением трудящегося[5].

В настоящее время общепризнано, что право граждан на социальное обеспечение обуславливается различными обстоятельствами (нетрудоспособностью, безработицей, малообеспеченностью, малолетним или преклонным возрастом и т.п.), признаваемыми государством юридически значимыми, которые в своей совокупности, как правило, определя-

---

[1] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Далее по тексту – Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию от 12 ноября 1984 г.

[2] Социальное обеспечение в СССР: Сборник нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 90.

[3] *Караваев В.В.* Общественные отношения, регулируемые правом социального обеспечения // Вопросы социального обеспечения. М., 1976. Вып. IX. С. 30.

[4] *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986. С. 5.

[5] *Андреев В.С.* Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности. Правовые вопросы. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. С. 20-21.

ют ***состояние нуждаемости*** лица. Это можно представить схематически следующим образом:



Для более полной характеристики оснований нуждаемости необходимо дать им подробный анализ. Первый вид оснований связан с **нетрудоспособностью**. По смысловому значение нетрудоспособность понимается как неспособность к труду вследствие болезни, увечья и т.п.[1] Следовательно, это такие категории физических лиц, которые не в состоянии себя материально обеспечить своим трудом и получаемым за него вознаграждением. Но в ряде случаев, как указывает, в частности, Т.В. Иванкина, помимо медико-биологического признака, нетрудоспособность как основание обеспечения может включать в себя и социальную оценку. При решении этого вопроса общество исходит не только из состояния здоровья граждан и их способности трудиться, но также из соображений общественной целесообразности и необходимости освобождать отдельные категории граждан от общественного труда[2]. На основании изложенного, можно выделить три вида нуждаемости вследствие нетрудоспособности.

---

[1] Толковый словарь русского языка. М.: Русские словари, 1994. Т. 2. Стб. 559.

[2] *Иванкина Т.В.* Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. С. 69.

1) *Нетрудоспособность, связанная с инвалидностью.* В большинстве своем данное основание нуждаемости связывается с ограничением способности к занятию трудовой деятельностью в связи с состоянием здоровья человека, которое приводит к признанию его инвалидом. Инвалидность же, согласно действующему законодательству, понимается значительно шире. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[1] инвалидом признается лицо, которое имеет расстройство функций организма, приводящее к ограничению его жизнедеятельности, выражающейся в полной или частичной утрате им способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и, в том числе, заниматься трудовой деятельностью, вызывающее необходимость его социальной защиты. Поэтому нетрудоспособность, обусловленная инвалидностью, является частным случаем применения системы мер по социальной защите гражданина[2].

2) *Нетрудоспособность, презюмируемая законом.* Смысл данного основания нуждаемости сводится к тому, что, например, при достижении определенного возраста у человека в силу старения организма, длительного занятия определенными видами профессиональной деятельности и некоторых иных обстоятельств снижается либо полностью утрачивается способность к занятию трудовой деятельностью. Но это, однако, не означает, что фактическая трудоспособность снижается или утрачивается у всех граждан, которые в силу закона подлежат социальному обеспечению. К примеру, военнослужащим по контракту по общему правилу пенсия за выслугу лет назначается, если он имеет специальный стаж (выслугу лет) не менее 20 лет. Можно предположить, что право на эту пенсию может возникнуть в возрасте 38 лет. Очевидно, что в таком возрасте в большинстве случаев гражданин не утрачивает способности к занятию трудовой деятельностью, т.е. он фактически является трудоспособным человеком. Но тем не менее в силу закона он признается нуждающимся в пенсионном обеспечении. На практике большинство граждан, вышедших на указанную пенсию, продолжают работать и получать вознаграждение помимо пенсии. Также нетрудоспособность пре-

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

[2] Более подробно данный вопрос будет освещен в теме, посвященной пенсионному обеспечению по инвалидности.

зюмируется по отношению к некоторым членам семьи умершего кормильца в рамках пенсионного обеспечения.

3) *Временная нетрудоспособность.* Данный вид основания нуждаемости характеризуется тем, что гражданин по определенным причинам временно не может выполнять трудовые обязанности в силу собственного заболевания или травмы, а также по иным причинам, объективно препятствующим продолжению работы, например, при уходе за заболевшим членом семьи, при карантине, при беременности и другим. Законодатель в то же время исходит из того, что по истечении определенного непродолжительного временного отрезка, в частности при прохождении лечения, его способность к труду будет восстановлена либо будут устранены иные причины, в силу которых он временно освобождался от исполнения трудовых обязанностей. При этом необходимо учитывать, что данный вид нетрудоспособности, как правило, имеет юридическое значение для лиц, состоящих в трудовых правоотношениях.

Второй вид оснований нуждаемости связывается с **малообеспеченностью** граждан (семьи). Р.И. Иванова связывала данное основание с охраной бюджета семьи при неординарных обстоятельствах[1]. Представляется, что такая формулировка скорее указывает на цель, нежели на основание предоставления социального обеспечения. Под малообеспеченностью по действующему законодательству понимается такое имущественное положение гражданина (семьи), при котором среднедушевой доход не превышает величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации[2]. Таким образом, исходя из содержания закона, основанием для признания нуждающимся является именно низкий уровень доходов граждан (семьи), а не охрана их бюджета. Помимо понятия «малообеспеченность» с той же целью законодатель в ряде случаев использует термин «малоимущий гражданин (семья)», однако по своей юридической природе и правовым последствиям данные категории являются равнозначными.

Третий вид оснований нуждаемости порождается различными **экстремальными жизненными ситуациями**. К таким обстоятельствам

---

[1] *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. С. 155.

[2] См.: Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904; Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

следует относить, например, утрату средств к существованию (в связи со смертью кормильца, безработицей и т.п.) и различных видов имущества из-за чрезвычайных ситуаций *социального* (война, вынужденная миграция населения и т.п.), *природного* (наводнение, землетрясение, эпидемия, эпизоотия и т.п.), *техногенного* (производственные аварии и катастрофы) характера. Термин «экстремальный» в рассматриваемом аспекте представляется оптимальным и характеризует подобные ситуации как крайние по своей сложности[1], требующие чрезвычайного напряжения сил гражданина, существенного увеличения расходов для ее преодоления.

Четвертый вид оснований нуждаемости – **нуждаемость, порождаемая иными обстоятельствами, специально предусмотренными законодательством**. Нуждаемость данного вида вызывается к жизни необходимостью реализации общегосударственных целей и задач и некоторыми иными обстоятельствами, специально предусмотренными законодательством. К таким случаям, в частности, относятся социальное обеспечение граждан за выдающиеся достижения и особые заслуги перед государством, специальные меры по поддержке материнства и детства в Российской Федерации и некоторые другие. Например, в соответствии с Федеральным законом от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»[2] некоторым лицам, уже получающим пенсию, устанавливается дополнительная выплата в связи с наличием у них особых государственных наград и званий или заслуг перед обществом. На основании Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»[3] устанавливаются пособия по рождению ребенка и в связи с постановкой на учет в ранние сроки беременности, что объясняется, прежде всего, заботой государства о здоровье женщин и детей, а также влиянием на демографическую ситуацию в стране.

В большинстве своем нуждающимися являются индивидуально-определенные физические лица (пенсионер, инвалид, застрахованное лицо, клиент социальной службы и т.д.), но вместе с тем в этом качестве выступает и такая общность физических лиц, как семья. Семья со-

---

[1] См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990. С. 905.
[2] СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 964.
[3] СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

гласно ст. 1 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» представляет собой *совокупность лиц, связанных родством и (или) свойством, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство.* При этом следует иметь в виду, что для целей социального обеспечения юридическое значение придается не любой и каждой семье, а семье в каком-то смысле неполноценной, ущербной. Согласно действующему законодательству, правом на пенсию по случаю потери кормильца обладает семья, находящаяся на его иждивении, правом на государственную социальную помощь – малоимущая семья, правом на ежемесячное пособие на детей в возрасте до 16 (18) лет – семья, среднедушевой доход в которой не превышает размера прожиточного уровня, установленного в субъекте Федерации и т.д.

Наряду с семьей как целостным и единым субъектом, образуемым из определенного числа лиц, состоящих в родственных отношениях, в праве социального обеспечения выделяется и такой специфический субъект, индивидуализированный на основании семейно-правовых связей, как отдельно взятый член семьи: ребенок, родитель, брат, сестра, бабушка и т.д. Такие субъекты в плане рассматриваемого вопроса занимают как промежуточное положение: с одной стороны – это индивидуально определенные физические лица, с другой – они наделяются социально-обеспечительным статусом исключительно в силу их нахождения в составе семьи, которая признана нуждающейся.

Таким образом, ответы на вопросы: «кто», «кому», «в чей адрес» – направляются в отдельные виды социального обеспечения и синтезируются в обобщающей формулировке – *это гражданин, семья либо отдельные члены семьи, находящиеся в состоянии нуждаемости.*

Следующими по своей значимости моментами в выявлении сущности социального обеспечения являются ответы на вопросы «что» и «в каком объеме, размере» предоставляется человеку, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации, на что может рассчитывать нуждающееся лицо? Пожалуй, это наиболее сложные и наиболее неоднозначно оцениваемые аспекты всей социально-обеспечительной системы нашего государства. Следствием и показателем тому являются достаточно полярные взгляды ученых в ответе на поставленные вопросы, а они, в свою очередь, обусловлены неоднозначной, изменчивой, нередко – завуалированной политикой государства, попыткой во многом малоискренней и неадекватной.

Если исходить из смыслового значения слова «обеспечение», его буквального толкования, то под социальным обеспечением, как категорией правовой, следовало бы понимать предоставление нуждающимся гражданам всех и необходимых для удовлетворения различных потребностей человека средств. Возможно, что в идеале так может или должно быть, но насколько это возможно и реально? Историческая социально-обеспечительная практика не только российского государства, но и всех экономически развитых стран показывает, что семантическое и правовое понимание этой категории расходятся, и в ряде ситуаций существенно. Показательными в этом плане являются среднестатистические размеры различных видов пенсий, обеспечение беженцев и вынужденных переселенцев, состояние медицинского обслуживания в нашей стране и многое другое. Поэтому утверждения некоторых авторов о том, что социальное обеспечение осуществляется на уровне, не ниже прожиточного минимума, а тем более создает условия для достойного существования человека, не соответствуют правовой реальности. Анализ законодательства, закрепляющего отдельные виды социального обеспечения и регламентирующего их размеры, показывает, что нуждающемуся человеку, как правило, предоставляется то и в большинстве своем не более того, что составляет физиологический уровень его существования. Государство как субъект, обязанный по отношению к нуждающимся лицам, никогда не принимало на себя обязанности по удовлетворению всех и всевозможных потребностей соответствующих субъектов, а тем более в полном объеме. Его политика в данной сфере правового регулирования была и остается неизменной – оно гарантировало и гарантирует в наше время удовлетворение лишь таких потребностей, которые именуются в юридической литературе ***алиментарными***[1]. Понятие «алиментарность» производно от слова алименты, то есть средства к существованию нетрудоспособных членов семьи, которые сводятся к предоставлению пищи, одежды и т.п.

Из сказанного следует, что ответы на вопросы «что» и «в каком объеме (размере) предоставляется нуждающимся гражданам» можно свести к достаточно кратной формулировке – *это средства, необходимые для удовлетворения их алиментарных потребностей.* Объем таких

[1] Впервые в теорию права социального обеспечения этот термин для характеристики сущности и особенности данного явления общественной жизни был введен В.С. Андреевым. См.: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР: Курс лекций. М., 1969. С. 22-24.

средств может быть различен в зависимости от причин, порождающих трудную жизненную ситуацию, от степени нуждаемости и других обстоятельств. Но это всегда определенного вида предоставления, исходящие от общества и государства, точнее, в лице последнего, которые преследуют две основные цели – оказание помощи (содействия) либо содержание нуждающихся граждан. Поэтому, конкретизируя ответ на поставленные вопросы, полагаем, что социальное обеспечение под этим углом зрения – это *предоставления, направляемые в адрес нуждающихся граждан в виде содержания или оказания помощи для удовлетворения их алиментарных потребностей.*

Если при рассмотрении вопросов о том, что и в каком размере предоставляется гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, мы исходили из анализа смыслового и правового понимания слова «обеспечение», то при ответе на вопрос о том, за чей счет оно осуществляется, из каких источников производятся выплаты пенсий, пособий, содержатся детские дошкольные учреждения, больницы, дома для престарелых и инвалидов и т.п., следует определиться в содержании термина «социальный». При всей внешне кажущейся простоте и доступности его понимания, он, применительно к уяснению сущности социального обеспечения, требует более глубокого осмысления.

Практически общеизвестно, что слово «социальный» в переводе с латинского (socialis) означает общественный, относящийся к общественной жизни. Поэтому при таком понимании социальное обеспечение следует рассматривать прежде всего как предоставления, направляемые в адрес нуждающихся за счет средств общества. Общество, организованное на уровне государственного сообщества граждан, передает эти средства во владение и распоряжение последнему, в связи с чем государство становится обязанным субъектом по их рациональному и строго целевому использованию. Обязанным государство становится как по отношению к обществу в целом, так и по отношению к определенным категориям граждан, отнесенных к числу нуждающихся. Для исполнения указанной обязанности государство в пределах переданных ему обществом средств разрабатывает систему мер и осуществляет через свои органы различные мероприятия по оказанию помощи и содержанию таких граждан.

Таким образом, следуя устоявшемуся пониманию слова «социальный», его смыслу, социальное обеспечение можно охарактеризовать как осуществляемую государством систему мер и мероприятий по содержанию и (или) оказанию помощи нуждающимся гражданам за счет обще-

ственных средств. Поэтому содержащееся в ряде исследований утверждение о том, что социальное обеспечение является государственным, что оно осуществляется за счет бюджетных ассигнований, вполне обосновано, но таковым оно является по форме, тогда как по своей сущности оно – обеспечение общественное, т.е. осуществляется обществом, а государство в лице его органов является лишь делегированным представителем общества, действующим от имени и в интересах последнего. Смещение акцента при характеристике социального обеспечения как обеспечения сугубо государственного может привести к его неправильному пониманию, поскольку создает нередко представление, что государство свободно, лишь только по своему усмотрению вправе проводить соответствующую политику. Государство – не собственник этих средств, а лишь уполномоченный обществом субъект; оно лишь распоряжается по велению общества этими средствами.

Однако ограничивать понимание термина «социальный» в контексте словосочетания социальное обеспечение только указанием на то, что оно является общественным, не следует. В законодательстве закреплено[1] и в литературе указывается, что часть средств социально-обеспечительного бюджета формируется за счет страховых отчислений во внебюджетные государственные фонды[2] в виде единого социального налога. Размер этих средств ставится в прямую зависимость от начисленной работнику заработной платы, вознаграждения по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ и оказание услуг, доходов от деятельности лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, нотариусы, адвокаты, члены крестьянских (фермерских) хозяйств и др.). Указанные отчисления подлежат специальному, согласно Федеральному закону от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного

---

[1] См.: Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»// СЗ РФ. 1999 № 29. Ст. 3686; Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001 № 51. Ст. 4131 и др.

[2] Государственными внебюджетными фондами согласно ст. 144 Бюджетного кодекса РФ в настоящее время являются Пенсионный фонд РФ (далее по тексту – ПФ РФ), Фонд социального страхования РФ (далее по тексту – ФСС РФ), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее по тексту – ФФОМС), а также территориальные фонды обязательного медицинского страхования, функционирующие на уровне субъектов Федерации.

страхования»[1], индивидуальному учету, и обеспечению за счет этих средств подлежат только (исключительно) такие категории нуждающихся граждан, за которых и для которых эти средства перечислялись во внебюджетные фонды.

В целом, данные отчисления следует рассматривать в качестве недополученной части заработной платы, предпринимательского дохода, вознаграждения по гражданско-правовым договорам, то есть они являются собственностью тех граждан, которые либо за которых они выплачивались. Кроме того, согласно смыслу действующего законодательства, они являются средствами *возвратными*, ибо перечисленные категории физических лиц обеспечиваются исключительно за счет этих средств. Стало быть, указанные средства не являются достоянием *всего* общества, то есть общественными в том понимании, о котором говорилось выше, и по этой причине их нельзя отождествлять со средствами государства, выделяемыми на нужды иных категорий лиц, подлежащих социальному обеспечению. В этой связи представляется, что они подлежат специальной терминологической характеристике с тем, чтобы оттенить и идентифицировать их юридическую природу.

По-нашему мнению, рассматриваемые виды средств на социальное обеспечение, несмотря на их персонификацию, являются средствами *обобществленными*. Страховые взносы можно отнести к числу денежных средств, которые по своей принадлежности занимают как бы промежуточное положение, то есть располагаются между частной собственностью, принадлежащей индивидуально определенному (застрахованному) лицу, и, с другой стороны, их потребителем, в лице застрахованных граждан, между которыми эти средства распределяются. Происходит это по следующим правилам: страховые платежи отдельных физических лиц либо работодателей последних через посредничество налоговых органов перечисляются, к примеру, в Пенсионный фонд РФ. По мере их поступления они отражаются на лицевых счетах каждого из застрахованных граждан и поступают в консолидированный бюджет указанной организации. Это и есть не что иное, как обобществление индивидуальных средств на федеральном уровне. Одновременно именно на данной стадии формирования средств для целей пенсионного обеспечения происходит своеобразное временное их отчуждение от собственника, и они переходят в обладание государственной структуры, наделенной правомочием по их распоряжению. Накопленные и обоб-

[1] СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

ществленные таким способом денежные средства входят в состав бюджета Пенсионного фонда, но не просто аккумулируются, то есть являются, так сказать, «мертвым капиталом», а находятся в постоянном обращении и используются на нужды категорий застрахованных граждан, которые на текущий момент в силу объективных обстоятельств утрачивают способность к самообеспечению за счет заработка или иного дохода.

Однако, характеризуя страховые платежи подобным образом, не следует упускать из вида их возвратную природу, то есть то, что их прямым назначением является обеспечение тех, как и за кого они были уплачены в пенсионный фонд. Поэтому при наступлении страховых случаев они подлежат возврату этим лицам в виде пенсии, но уже в размере, далеко не всегда соизмеряемым с их суммой; для одних – они возвращаются в эквиваленте, для других – в большем или меньшем размере. Феномен превращения индивидуальных и персонифицированных средств в средства обобществленные объясняется тем, что каждый индивид, живущий в обществе, не освобождается от обязанностей перед последним; он часть единого организма и своим существованием обязан обществу точно так же, как и такой субъект, как государство.

Таким образом, своеобразие рассматриваемого вида средств на социальное обеспечение состоит в том что, будучи средствами, принадлежащими отдельному лицу, в силу установленной государством обязанности, они консолидируются (обобщаются) во внебюджетных фондах, в связи с чем на определенное время выпадают из обладания собственника и становятся достоянием иных физических лиц, одновременно не являясь собственностью всего общества. Поэтому при наступлении ситуаций, именуемых в законодательстве страховыми рисками, они преломленно, адекватно или в не полностью совпадающем размере возвращаются их плательщику либо лицу, за которое они были выплачены.

Исходя из всего вышеизложенного, можно подытожить ответ на последний из поставленных вопросов: социальное обеспечение осуществляется за счет *общественных и (или) обобществленных* средств. Меры и мероприятия в этой области финансируются в определенной части за счет средств общества. Эти средства поступают в доходную часть бюджетов различного уровня (исключая бюджеты частных организаций) из самых разнообразных источников, а средства, за счет которых финансируются мероприятия и меры по обеспечению застрахованных лиц, – это средства индивидуальные, временно заимствованные государствам (обществом). Поэтому последнюю разновидность средств на социаль-

ное обеспечение можно рассматривать в качестве долгового обязательства общества в лице государства перед застрахованными лицами, которые вправе претендовать на соответствующую эквивалентную отдачу.

И последний момент в характеристике социального обеспечения, на который следует обратить внимание и который не вытекает из существа ранее поставленных вопросов. Уникальность этого явления общественной жизни состоит также в том, что оно, в отличие от многих иных взаимосвязей субъектов, является сугубо правовым образованием. Вне права, правовой оболочки общественных отношений по социальному обеспечению никогда не было и не существует в настоящее время. Поэтому во всех ситуациях, когда помощь и содержание действительно нуждающимся гражданам осуществляется вне или сверх государственно-правовых нормативов, являются не обязанностью, а осуществляются на добровольной основе, безвозмездно, безэквивалентно – это не социальное обеспечение, а определенные мероприятия благотворительного или какого-то иного в этом плане характера. Социальное обеспечение всегда закрепляется в правовых нормах, а поэтому ими оно и нормируется.

Итак, исходя из ответов на поставленные вопросы, которые, собственно, и характеризуют специфические признаки социального обеспечения, можно сформулировать его следующее определение – *это осуществляемые государством за счет общественных и (или) обобществленных средств меры и мероприятия алиментарного характера по оказанию помощи и содержанию нуждающихся граждан по закрепленным действующим законодательством нормам и нормативам.*

Более полное представление о сущности и предназначении социального обеспечения можно получить на основе его сопоставления с такими правовыми категориями, как а) социальная защита, б) благотворительная деятельность, в) социальное страхование. Все из перечисленных явлений общественной жизни в той или иной степени выполняют, в целом, единую задачу, пронизаны идеей гуманного отношения к человеку, тесно соприкасаются, поскольку находятся в едином правовом пространстве. Но вместе с тем каждое из них самобытно и самодостаточно, чтобы занимать свое место в системе механизма правового регулирования, а следовательно, отличается от других элементов этого механизма.

В юридической литературе[1] достаточно подробно рассмотрен вопрос о соотношении понятий социального обеспечения и социальной защиты и отмечено, что последнее явление общественной жизни является более широким, емким и разнообразным по сравнению с социально-обеспечительными представлениями. Собственно весь арсенал правовых средств направлен на решение задачи социальной защиты физических и юридических лиц, поэтому данной цели служат нормы всех отраслей права России. Но каждой отраслью указанная задача решается специфическими средствами и приемами. Социальное обеспечение также решает эту задачу посредством предоставления нуждающимся гражданам содержания или помощи в денежной или натуральной формах. Трудовое право, к примеру, решает эту же задачу посредством установления государственных гарантий (стандартов) труда, уголовное – с помощью мер уголовного преследования, гражданское – установлением равенства субъектов в имущественных взаимоотношениях и т.д. Достаточно наглядно различия рассматриваемых правовых категорий усматриваются при анализе содержания Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[2]. Статья 2 этого нормативного акта закрепляет понятие социальной защиты указанной категории граждан, из которого следует, что для этой цели государство использует не только сугубо правовые средства, но и меры экономические, технические, организационные и другие. Поэтому защита и обеспечение как явления общественной жизни – категории, не совпадающие а) по способам осуществления; б) по кругу субъектов; в) по характеру мер и мероприятий; г) по сфере применения и по ряду других признаков. Так, социальная защита адресуется ко всем субъектам общественных отношений, а социальное обеспечение только к физическим лицам, меры социальной защиты значительно разнообразнее мер по оказанию помощи и содержанию нуждающихся граждан и включают в себя не только средства позитивного, но и негативного воздействия. В социальном обеспечении государство в лице своих органов освобождено от ответственности, а для недобросовестных получателей пенсий, пособий и т.д. в самом неблагоприятном для них положении возлагается лишь обязанность по возврату необоснованно полученного.

---

[1] *Федорова М.Ю.* Социальная защита населения в Российской Федерации. Омск, 1999. С. 6.

[2] См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

Таким образом, сопоставляемые категории существенно разнятся, но вместе с тем их сближает общее предназначение – создание условий для нормального функционирования установленных ими принятых социальных взаимоотношений так, чтобы потерпевшая или более слабая сторона не была ущерблена, либо для нее были созданы условия для общепризнанного поведения или существования. В связи с тем, что социальную защиту осуществляют все без исключения отрасли права России, право социального обеспечения в этой системе следует рассматривать в качестве одного *из средств, специфических правовых способов* проведения общезначимой государственной политики по защите права и интересов лишь определенной части населения нашей страны – нуждающихся граждан.

Более глубокому пониманию сущности социального обеспечения может служить его сопоставление с благотворительностью. Особенно важно такое сопоставление в связи с тем, что нередко и в первую очередь в обыденном сознании оно ассоциируется с благотворительностью и создается впечатление, что государство проводит соответствующую правовую политику не в силу возложенной на него обществом обязанности, а исключительно добровольно, исходя из чувства сострадания к нуждам лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Конечно, социальное обеспечение несет в себе благотворительные начала, так как основывается на гуманном отношении к человеку, на стремлении дать ему благо, то есть оказать ему помощь и поддержку.

Творить добро, то есть делать благое дело (благотворительность) всегда считалось явлением общезначимым (социальным), но оно никогда не рассматривалось в качестве юридически обязывающего дела. Именно и прежде всего этим признаком эта деятельность отличается от обеспечения за счет общественных и (или обобществленных средств). Благотворительность, согласно закону от 11 августа 1995 г.[1], представляет собой добровольную деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам и юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. Следуя приведенной дефиниции, заострим внимание на отличительных признаках рассматриваемых явлений. Благотворительность – это не только добровольная, но и бескорыстная, то

[1] См.: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

есть без ответного имущественного или иного интереса со стороны получателя деятельность. Социальное обеспечение таковым не является; оно есть реализация встречной обязанности государства, которое рассчитывается с нуждающимися гражданами за временное использование заимствованных средств (страховые платежи, затраты труда) или за факт своего существования. Далее, объемы, суммы, размеры благотворительной деятельности не лимитируются и не регламентируются, они целиком и полностью зависят от усмотрения благотворителя. Социальное обеспечение всегда нормируется, в связи с чем соответствующие его нормативы подлежат законодательному закреплению. Благотворителем может выступать любой и каждый, как отдельно взятое физическое лицо, так и юридические лица. Социально-обеспечительные предоставления, в отличие от этого, всегда исходят от государства, поэтому внегосударственные мероприятия соответствующей направленности за изъятиями, установленными действующим законодательством (последнее подчеркиваем специально), рассматриваться социально-обеспечительными не должны. Если, например, работодатель, иное юридическое лицо или граждане берут на себя обязательство пожизненно доплачивать к установленной пенсии определенную денежную сумму, пусть даже значительно превышающую установленный размер государственной пенсии, такие денежные средства видом социального обеспечения не являются; они – суть обязательства, вытекающие из гражданско-правовых сделок, трудовых договоров или – сугубо благотворительное мероприятие.

Пожалуй, последнее – наиболее значительное отличие. Адресатом благотворительной деятельности может выступать как физическое, так и юридические лица. Субъектом – получателем социально-обеспечительных предоставлений – юридические лица не являются, поэтому, к примеру, спонсорские средства, направляемые на развитие или становление определенной организации, можно и следует рассматривать лишь в качестве благотворительного жеста, и не более того, а если в этом присутствует определенный интерес, – то в качестве гражданско-правовой сделки, экономической или политической акции.

В последние годы происходит достаточно интенсивное развитие законодательства о социальном страховании[1], в связи с чем возникает ряд вопросов, в частности, не заменяет ли оно собой социальное обеспече-

[1] См.: Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

ние и как они соотносятся друг с другом? Страховые начала социального обеспечения в России были заложены нормами трудового права и законодательства на рубеже конца XIX и начала XX века как средство возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью наемных работников из-за производственных травм, увечий при исполнении ими своих трудовых обязанностей за счет страховых взносов, взыскиваемых первоначально с работодателей и работников, а затем (ст. 237 КЗоТ РФ) только с работодателей. За счет этих средств выплачивались пенсии и пособия, осуществлялось санаторно-курортное лечение, проводились многие другие мероприятия. С введением в действие с 1 февраля 2002 г. Трудового кодекса РФ отношения по обязательному (государственному) социальному страхованию были исключены из предмета трудового права, в связи с чем в настоящее время факт их социально-обеспечительной принадлежности не требует особых доказательств.

Однако отношения по обязательному социальному страхованию – это еще не непосредственно отношения по социальному обеспечению, поскольку в них или через них не происходит воплощение права объективного (на пенсию, пособие, компенсацию и т.д.) в право субъективное. Обязательное социальное страхование существует для цели формировании средств на социальное обеспечение застрахованных лиц путем возложения обязанности по уплате страховых взносов во внебюджетные государственные фонды. Поэтому его следует рассматривать как один *из способов создания финансовой основы для нужд социального обеспечения* только части населения нашей страны – застрахованных граждан. Этот и иные способы в отраслевых исследованиях принято именовать *организационно-правовыми* формами социального обеспечения. Поэтому мы полагаем, что встречающиеся на страницах юридической печати характеристики социального страхования как одного из *видов* или одной из *форм* социального обеспечения не соответствуют природе и назначению этого элемента соответствующей правовой политики государства.

Итак, социальное обеспечение – это своеобразная и отличная от иных правовых явлений общественной жизни система мер и мероприятий, которые имеют целью содействие гражданам в реализации их прав и свобод на свое естественное существование. Оно, как было отмечено, находится исключительно в правовой сфере (пространстве), то есть всегда регламентировано юридическими нормами, в связи с чем возникает требующий своего ответа вопрос о месте соответствующей совокупности нормативных предписаний в системе права России. Для ответа на

этот вопрос следует определиться – относятся ли данные нормы к такому структурному элементу правовой системы, как самостоятельная правовая отрасль, либо они входят составной частью в структуру иных отраслей права России в качестве относительно обособленных образований, меньших (больших) по своему объему (подотраслей, генеральных институтов, институтов или подинститутов). Данная проблема будет исследована в теме о предмете и методе права социального обеспечения, а более глубокое представление о сущности рассматриваемого явления общественной жизни дает изучение вопроса о видах социального обеспечения.

Глава II. ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Виды социального обеспечения без всякого на то преувеличения относятся к основополагающим категориям. Пожалуй, только они позволяют судить о том, что дается человеку, каким образом государство либо с его помощью оказывается содействие тем, кто не в состоянии себя содержать в силу различных причин и обстоятельств – это во-первых. Во-вторых, социальное обеспечение – это обобщающее, но не абстрактное, лишенное реального содержания явление, опосредованное нормами данной правовой отрасли. Абстрактной категорией социальное обеспечение можно считать лишь в том смысле, что оно формируется из отдельных его видов и разновидностей, сущностные свойства и внешние признаки которых в своей совокупности и образуют это правовое явление. Иными словами, сущность социального обеспечения проявляется в его видах и содержании последних.

Однако в специальной литературе, в том числе учебной и учебно-теоретической, вопросу о видах социального обеспечения должного внимания не уделяется. По общему правилу, исследователи ограничиваются констатацией тех видов, которые закреплены действующим законодательством о социальном обеспечении, анализируют их, отмечая достоинства и недостатки, предлагают вариант улучшения того, что имеет место в действительности. По этой причине теория видов социального обеспечения как таковая отсутствует, что свидетельствует о существовании серьезных пробелов в научной мысли. В лучшем случае виды таких предоставлений исследуются косвенно под углом зрения принципа, именуемого в литературе по-разному: «многообразие форм и видов...», «всесторонность и многообразие видов социального обеспечения» и т.д. Но такой анализ имеет иную направленность и преследует другие цели, в связи с чем в нем виды социального обеспечения не являются самостоятельным объектом познания и не подвергаются глубокому научному осмыслению. А в целом – это сковывает законодательные инициативы, поскольку нормотворческим органам не предлагаются заслуживающего внимания идеи по совершенствованию системы социального обеспечения.

Отправной точкой в изучении видов социального обеспечения является само понятие этого правового явления. Естественно, что понятие

«вид социального обеспечения» производно от самого понятия социального обеспечения как совокупности мер и мероприятий по содержанию и оказанию помощи нуждающимся гражданам. Исходя из этой посылки, под видом социального обеспечения следует понимать то наполненное конкретным содержанием *предоставление, которое направляется ~~в адрес~~ нуждающегося гражданина с целью его содержания или для оказания ему помощи в денежной или натуральной форме.*

Иными словами, вид социального обеспечения – это предоставление нуждающемуся человеку какого-то блага имущественного (деньги, вещи, услуги) или неимущественного (например, психологическая помощь) характера, но это всегда именно **предоставление**, то есть это, пользуясь гражданско-правовой терминологией, передача во владение, пользование и, в большинстве своем, в распоряжение какого-то объекта, который ему необходим для жизнесуществования.

Отсюда следует, что под видом социального обеспечения следует понимать не любое и не для каждого человека предоставление. Оно, во-первых, предоставляется тем, кто нуждается, т.е. категориям физических лиц, которые, по мнению государства, утратили собственный источник средств к существованию, либо они определенными средствами располагают, но не в должном объеме, и, во-вторых, это не любое и не по выбору человека предоставление, а только такое, которое по своему содержанию и объему регламентировано законодательством. Поэтому можно и следует утверждать, что любой вид социального обеспечения обладает качеством **государственного иждивения**. Но сказанное не означает, что государство при осуществлении этой деятельности выполняет сугубо благотворительную функцию. Это означает, что оно, даже в силу только одного факта – факта своего существования, обязано предоставлять средства к жизни тем, кого оно объединяет, и единение которых, естественно, и является государственным образованием. Сказанное прямо и непосредственно вытекает из содержания ст. 2 Конституции РФ, в которой закреплено, что «человек, его права и свободы, являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», а коль скоро Россия признает себя государством социальным, то оно в силу ст. 7 Конституции принимает на себя обязанность обеспечивать государственными пенсиями, пособиями и предоставлять иные гарантии социальной защиты населения. Таким образом, социальное обеспечение в целом и каждый его отдельный вид – это государственное иждивение потому, что практически все средства, идущие на эти цели, находятся

«в руках» государства, которое, выполняя свое предназначение, реализует обязанность по оказанию помощи и содержанию нуждающихся граждан.

Сказанное позволяет выделить следующие наиболее важные признаки вида социального обеспечения:

1. Это – единые по своей сущности, но различные по своей форме и качеству предоставления, то есть, согласно смысловому значению этого слова, переданные от одного субъекта другому какие-то объекты в обладание последнего (в его пользование, владение и, во многом, – в распоряжение).

2. Эти предоставления имеют государственно-правовой характер. Как уже было отмечено ранее, социальное обеспечение вне правового пространства не существует, в связи с чем любой его вид – это *закрепленное, регламентированное действующим законодательством предоставление.*

3. Это предоставление, имеющее строго целевой характер. Оно адресуется только нуждающимся гражданам, то есть таким категориям физических лиц, которые в силу причин, признаваемых государством уважительными, утратили либо еще не приобрели самостоятельный источник средств к существованию, либо имеющиеся у них средства, по мнению государства, недостаточны для естественного человеческого существования.

4. Эти предоставления преследуют, в результате, двоякую, но не двуединую цель:

а) оказать человеку (субъекту права социального обеспечения) **государственную помощь,** поскольку он находится в трудной жизненной ситуации, из которой не в состоянии выйти без внешнего вмешательства, но государство учитывает, что такое лицо располагает определенными средствами, либо оно утратило источник средств к существованию временно и в состоянии в дальнейшем себя самостоятельно обеспечить;

б) обеспечить **содержание** человека, то есть предоставить ему необходимые и достаточные для естественного существования средства (например, комплекс услуг в домах для престарелых, инвалидов, детских (специализированных) дошкольных учреждениях). К важнейшему подвиду содержания, безусловно, относится и *пенсионное обеспечение*, которое, по трудно объяснимым причинам для большинства граждан в России, таковым еще не является.

Таким образом, первым и, пожалуй, первостепенным критерием деления социального обеспечения на отдельные виды являются его цели, то есть то предназначение, ради которого оно создано и существует.

В соответствии с этим критерием все виды социального обеспечения делятся на две большие по своему внутривидовому разнообразию группы:

1. Социально-обеспечительная помощь.
2. Социально-обеспечительное содержание.

Помощь по системе права социального обеспечения оказывается тем категориям нуждающихся, которые, согласно цели этого вида предоставления, во-первых, имеют определенный источник средств к существованию, но этот источник был ими *временно утрачен* и должен быть восстановлен в связи с объективной возможностью устранения причины необеспеченности. Например, пособие по временной нетрудоспособности выплачивается в связи с заболеванием работника, но состояние его здоровья не носит необратимого характера, то есть он может вновь себя обеспечивать заработком по факту своего выздоровления.

Во-вторых, помощь оказывается в тех случаях, когда нуждающиеся обладают *постоянным источником* средств к существованию, но его размер не в состоянии обеспечить алиментарное существование, то есть он настолько незначителен, что государство принимает на себя обязанность по оказанию ему материальной поддержки как денежными средствами, так и натуральными предоставлениями[1]. Главное отличие этой категории граждан от первой состоит в том, что временной период оказания им содействия может быть безграничен, не определен строго фиксированными параметрами во времени. Но одновременно в этом случае законодатель устанавливает *степень* (пороговый уровень) нуждаемости, который базируется исходя либо из минимальной оплаты труда, либо установленного в субъекте Федерации прожиточного минимума.

В-третьих, помощь может предоставляться и тогда, когда лицо, возможно, не утрачивает постоянный или основной источник средств к существованию, но в силу сложившихся, как правило, непредвиденных, экстраординарных обстоятельств оказывается в состоянии нуждаемо-

[1] См.: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

сти, например, в результате расстройства здоровья, стихийных бедствий и катастроф и в других случаях. Такие ситуации, как правило, не прогнозируемы, в связи с чем государство принимает на себя обязанность по содействию лицам, пострадавшим от расстройства здоровья, стихии и других подобных обстоятельств вне зависимости от их имущественного положения. Кроме того, такое содействие в эквивалентном выражении может значительно превышать имеющийся постоянный источник средств к существованию, поскольку государство, предоставляя помощь соответствующим категориям граждан, одновременно оплачивает стоимость медицинского вмешательства и лечения либо компенсирует им, к примеру, утраченное имущество, необходимость перемены места жительства и т.п.

Социально-обеспечительная помощь оказывается и в иных ситуациях, и иным категориям граждан, но, в целом, все эти ситуации и соответствующие категории нуждающихся лиц сводятся к изложенным выше. Объединение всех этих ситуаций и категорий лиц экстраполируется на понятие социально-обеспечительной помощи в силу юридического содержания последней – оказание в правовой форме *содействия, вспомоществования,* но это – *всегда не полное и не на постоянной основе предоставление человеку необходимых и достаточных для существования средств либо совершение жизненно необходимых для него действий.* Помощь всегда ограничена либо своим размером, либо временными рамками.

Социально-обеспечительное содержание также преследует цель – оказание содействия, помощи нуждающемуся гражданину. Но эта цель является промежуточной, попутной, второстепенной, поскольку его главное предназначение состоит в другом – предоставить человеку а) *необходимые* и б) *достаточные* для жизнесуществования средства. Это значит, что государство обязуется направить в адрес нуждающегося, дать ему то, без чего естественное существование человека, как биосоциального организма, невозможно. Социально-обеспечительная помощь также в ряде случаев преследует аналогичную цель. Но ее отличие от социально-обеспечительного содержания состоит в данном случае в том, что она не предоставляется на *постоянной* основе, а если это и имеет место быть, то соответствующие средства или мероприятия предоставляются или осуществляются *наряду, а не вместо* утраченного или еще не приобретенного самостоятельного источника средств к су-

ществованию. Таким образом, главное отличие этих видов социального обеспечения состоит в том, что помощь, по общему правилу, имеет:

а) временный характер;

б) не является основным или ведущим источником средств к существованию.

Социально-обеспечительное содержание поэтому предоставляется тем, кто, по мнению законодателя, еще не в состоянии приобрести *самостоятельный* источник средств к самообеспечению либо уже не в состоянии самостоятельно себя обеспечить. В первом случае речь идет, к примеру, об инвалидах с детства, детях-инвалидах, детях, лишенных родительской опеки и т.д. Естественно, что несовершеннолетие, а тем более усугубленное такими обстоятельствами обязывает государство предоставить им все необходимое для естественного продолжения жизни. Во вторую очередь ставятся граждане, которые имели самостоятельный источник средств к существованию, но он (по мнению законодателя) утрачен в силу таких же объективных причин (возраст, болезнь, потеря кормильца) и не может быть восстановлен.

Однако, представляя социально-обеспечительное содержание, государство никогда не ставило перед собой задачи полного и всестороннего удовлетворения всех и любых потребностей личности. Такое обеспечение всегда было *нормированным (дозированным)*. В этом плане социальное обеспечение расходится по своему содержанию со смысловым значением этого термина[1]. Содержание в правовой интерпретации этого слова означает, что государство направляет в адрес нуждающихся граждан такие средства (предоставляет услуги), которые необходимы и достаточны для удовлетворения не всех и любых потребностей человека, а лишь тех и в таком объеме, который определяется понятием **алиментарность**. Иначе – это предоставление государственных средств и услуг в рамках, не превышающих удовлетворение тех потребностей, без которых естественное существование человека невозможно.

Итак, согласно целям социальное обеспечение образуют два его основных вида: помощь и содержание нуждающихся граждан. К правовой

---

[1] Обеспечить, согласно этимологии этого слова, – значит, предоставить достаточные материальные средства к жизни (см.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 364). Оно ассоциируется с такими понятиями, как безбедность, достаток, отсутствие нужды в чем-то и даже богатство (см.: *Александрова З.Е.* Словарь синонимов русского языка. М.: Русский язык, 1975. С. 291).

категории *социально-обеспечительная помощь*, исходя из содержания действующего законодательства, относятся:

1) пособия;
2) компенсации;
3) льготы;
4) некоторые виды социальных и медицинских услуг за счет средств фонда обязательного медицинского страхования;
5) предоставление предметов первой необходимости (одежда обувь, продукты питания) малоимущим гражданам и семьям.

Социально-обеспечительное содержание сводится к двум видам:

1) пенсии;
2) часть социальных услуг, оказываемых стационарными учреждениями социального обслуживания населения.

Цели социального обеспечения отражают его сущность и предназначение, в связи с чем являются ведущим, основным, но не единственным классификационным критерием. Следующим по своей значимости основанием деления социально-обеспечительных предоставлений на виды является их *форма*. Действующее законодательство закрепляет всего две формы таких предоставлений: *денежную и натуральную*. В денежной форме предоставляются:

1) все виды и разновидности пенсий;
2) пособия во всех их разновидностях;

В натуральной форме осуществляется:

1) содержание граждан пожилого возраста и инвалидов в домах (интернатах, пансионатах) для престарелых и инвалидов;
2) санаторно-курортное лечение, иные виды медицинских услуг;
3) предметы первой необходимости;
4) компенсации, например, в виде предоставления жилья, утраченного в связи со стихийными бедствиями, радиационными катастрофами и т.д.;
5) льготы, в частности, бесплатное обеспечение лекарственными препаратами, внеочередное бытовое обслуживание и т.д.

Третьим основанием классификации социально-обеспечительных предоставлений являются *организационно-правовые формы* их осуще-

ствления. Согласно данному критерию, в настоящее время все виды социального обеспечения подразделяются на:

1) обеспечение государственное, финансируемое за счет средств бюджетов всех трех уровней – федерального, регионального (субъектов Федерации) и муниципального;
2) страховое обеспечение, которое осуществляется за счет страховых платежей в государственные внебюджетные фонды;
3) негосударственное обеспечение, осуществляемое на основании добровольного договорного регулирования. Это, в частности, негосударственное пенсионное обеспечение, социальное обслуживание частными организациями.

Возможно, в недалеком будущем с формированием профессиональной пенсионной системы можно будет вести речь и о выделении четвертого вида социально-обеспечительных предоставлений, основанием к существованию которых должна являться также соответствующая организационно-правовая форма.

Согласно ст. 72 Конституции РФ, социальное обеспечение относится к совместному ведению федерации и ее субъектов. Такое распределение бремени исполнения обязанности по содержанию и оказанию помощи нуждающимся категориям граждан дает возможность выделения еще одного классификационного критерия, по которому виды социального обеспечения подразделяются на три группы:

- федеральные предоставления;
- региональные (субъектов Федерации) предоставления;
- муниципальные предоставления.

Основу системы социального обеспечения составляет федеральный уровень предоставлений, который дополняется (а в ряде случаев восполняется) региональным и муниципальным уровнями.

Длительный исторический период времени социальное обеспечение имело исключительно централизованный характер, хотя на этапе социализма республикам, входящим в состав СССР, формально с учетом национальных, географических и других особенностей было предоставлено право на введение отличных от норм союзного законодательства видов такого рода предоставлений. Однако фактически нормы республиканского законодательства копировали законодательство Союза ССР, что, в принципе, соответствовало правовой политике тех лет. На практике того времени все виды социального обеспечения ограничивались

только такими предоставлениями, которые устанавливались на союзном уровне.

С проведением перестроечных реформ в первую очередь в политической и, как следствие, в экономической и правовой сферах жизни нашего общества[1] и произошло перераспределение бремени несения этой обязанности с явно выраженной тенденцией сохранения за федеральной властью обязанности установления определенных стандартов в сфере социального обеспечения и их финансирования. В рамки этих стандартов (например, минимальный размер пенсий, пособий, *федеральный перечень* обязательных социальных услуг и т.д.) субъекты Федерации вмешиваться не вправе, если такое вмешательство может снизить уровень гарантий прав нуждающихся граждан, но их превышение не только допускается, но и поощряется.

Одновременно все яснее проявляется и вторая тенденция, состоящая в том, что федеральный центр стремится переложить часть своих обязанностей на субъектов Федерации и муниципальные образования, что наиболее отчетливо проявилось в изменении политики государства по предоставлению льгот, в частности, ветеранам труда. Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»»[2], большинство ранее предоставляемых в натуральной форме льгот заменено денежными выплатами с возложением обязанности по их финансированию помимо федерального бюджета также на бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований.

Наряду с тем, что на субъектов Федерации и муниципальные образования возложена обязанность по финансовому обеспечению некоторых из видов предоставлений, традиционно финансируемых за счет

---

[1] В правовой социалистической доктрине в качестве постулата главенствовала идея о примате экономики над правом и идеологией в целом. В определенной степени этот тезис имел соответствующие основания, но он отвергал существующую реалию хотя бы тем, что экономическое устройство общества устанавливается государством, реализующим свою политику.

[2] См.: СЗ РФ. 2004. № 35. Далее по тексту – Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

средств федерального бюджета, они также управомочены на разработку собственных мероприятий по оказанию помощи и содержанию проживающих на соответствующих территориях категорий нуждающихся граждан.

Важнейшим классификационным критерием являются основания и условия права граждан на определенные предоставления. Так, например, заслуги перед государством порождают право на льготы и ежемесячные доплаты (выплаты) к пенсиям, последствия стихийных катастроф – право на компенсации, наличие детей – право на различные пособия, малообеспеченность – право на государственную социальную помощь, возраст – право на пенсию и т.д.

Виды социального обеспечения можно классифицировать и по иным основаниям, но они не имеют столь широкого и часто встречающегося в практике их правового закрепления распространения. Вместе с тем при изучении вопроса о классификации социально-обеспечительных предоставлений следует иметь в виду, что наличие различных оснований и их множество автоматически не приводит к выводу о том, что в законодательстве как прошлого, так и в действующем закреплено такое их количество, что оно дает основание для вывода о существовании в праве принципа многообразия видов социального обеспечения. Такой вывод не соответствовал и не соответствует действительности. Законодательство, утратившее силу, и законодательство настоящего времени закрепляет лишь шесть видов социального обеспечения, что, естественно, не свидетельствует об их многообразии. Это:

1) пенсии;
2) пособия;
3) социально-обеспечительные компенсации;
4) льготы;
5) социальные и медицинские услуги;
6) предметы первой необходимости.

Вероятно, авторы, выдвигая предложение о существовании такого принципа, исходили из того, что каждый из перечисленных видов социального обеспечения, в свою очередь, образуется из определенного числа разновидностей, но это уже многообразие *не видовое*, а *внутривидовое*, и оно действительно имеет место. К примеру, пособия по временной нетрудоспособности в связи с болезнью работника точно так же, как и пенсии по случаю потери кормильца военнослужащего являются не самостоятельными видами социального обеспечения, а есть лишь разновидность таких его видов, как пособие и пенсия. Разнообразие

подвидов, следовательно, не приводит к формированию *многовидового* социального обеспечения, да в этом и нет необходимости, о чем свидетельствует не только российское законодательство, но и мировой опыт. Поэтому, например, в учебнике Г.В. Сулеймановой при изложении содержания редакции принципа «всесторонность и *многообразие* видов социального обеспечения» о таком многообразии вообще не сказано ничего: этот вывод просто констатируется без каких-либо комментариев[1].

Таким образом, социальное обеспечение в России осуществляется посредством законодательного закрепления шести видов, указанных выше. Их сопоставление с изложенными классификационными критериями не свидетельствует об аномалиях в практике правового регулирования соответствующих отношений и какой-то алогичности в теоретическом ее исследовании. Дело в том, что один и тот же вид социального обеспечения может быть, к примеру, объектом регулирующего воздействия как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Федерации (один классификационный критерий), одновременно он может финансироваться из бюджетных ассигнований и страховых взносов (другой критерий).

Поэтому теория права, исследуя позиции законодательной практики, одновременно классифицирует и таким способом анализирует одно и то же правовое явление с различных позиций, под различным углом зрения, что и приводит к ситуации, когда число видов социального обеспечения может быть равным, а возможно, и меньшим по сравнению с теми основаниями, в соответствии с которыми осуществляется их классификация на законодательном уровне.

Пожалуй, с полным основанием в юридической литературе к числу основных и ведущих видов социального обеспечения относится такой его вид, как **пенсия.** Объясняется это не только и не столько тем, что число пенсионеров в нашем государстве приближается к одной четвертой общей численности его населения. Это, безусловно, немаловажный фактор, обязывающий государство обращать особое внимание правовому регулированию пенсионных отношений. Вторым, не менее важным фактором, в силу которого пенсии ставятся на первое место в число других видов социального обеспечения, является то, что пенсионером государство признает гражданина, который по уважительным при-

---

[1] *Сулейманова Г.В.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. Изд-е доп. и перераб. Ростов н/Д: Изд-во «Феникс», 2004. С. 51-52.

чинам, в том числе и при выполнении общегосударственных целей, задач и функций, утрачивает *постоянный* и *основной* источник средств к существованию, то есть лишается средств к жизни. Поэтому пенсия – это эквивалент (теоретически) утраченного основного источника средств к существованию человека (его заработка, дохода) и в силу этого занимает ведущее место в числе других видов социального обеспечения. В теоретическом аспекте является достаточно очевидным тот факт, что пенсионные правоотношения составляют центральное звено, являются ядром всех иных социально-обеспечительных правоотношений, в связи с чем их объект – пенсия – выносится на первый план в числе иных объектов – видов предоставлений нуждающимся гражданам.

В соответствии с действующими Федеральными законами от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»[1] и от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»[2] пенсия как вид социального обеспечения определяется в качестве *ежемесячной денежной выплаты, предоставляемой определенным категориям граждан с целью компенсации их заработка или дохода.* Для уточнения этой формулировки следует, исходя из изложенной выше классификации видов социального обеспечения, добавить, что пенсия предоставляется для *содержания* человека и *исключительно в денежной форме.* Анализ этой понятийной категории права социального обеспечения, характеристика отдельных видов и разновидностей пенсий будет произведен в разделе «Пенсионное право России», поэтому при характеристике пенсии как основного вида социального обеспечения необходимо уяснить главное – она представляет собой 1) *денежное содержание нуждающегося гражданина,* а ее предоставление осуществляется 2) *периодически – один раз в месяц.*

Мы делаем акцент на этих двух наиболее существенных признаках пенсий с тем, чтобы дать характеристику следующему по своей значимости и по распространенности в числе других такому виду социального обеспечения, как **пособия.**

Пособия, во всем их разнообразии, – это тоже денежные выплаты гражданам. Кроме того, эти выплаты могут носить периодический, в том числе и ежемесячный характер. В литературе по праву социального обеспечения предпринимались многократные попытки разграничить

---

[1] СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831. Далее по тексту – Закон о государственном пенсионном обеспечении.

[2] СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920. Далее по тексту – Закон о трудовых пенсиях.

понятия «пенсия» и «пособие», причем эти попытки основывались на сопоставлении частных, а не коренных их признаках. На наш взгляд, главное и принципиальное отличие пенсий от пособий состоит в том, что первый вид представляет собой денежное содержание нуждающегося гражданина, а второй – *помощь*, ему предоставляемую, в денежной форме. Эта помощь, в отличие от пенсии, может предоставляться а) единовременно; б) эпизодически; в) периодически. Многие виды пособий по своему размеру превышают размеры установленных пенсий, а пособия по временной нетрудоспособности так же, как и пенсии, имеют цель компенсации утраченного заработка. Но независимо от конкретных целей, размеров, периодичности выплаты пособий они никогда не были и не должны быть средством *денежного содержания* граждан. Поэтому по общему правилу они предоставляются *не вместе, а наряду* с другими имеющимися источниками средств к существованию, не преследуют главной цели пенсионного обеспечения – содержания человека, поскольку призваны оказать только помощь лицу, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации.

В отличие от пенсий, действующее социально-обеспечительное законодательство не содержит легального определения пособий. Поэтому, исходя из изложенного и с учетом того, что все социальное обеспечение – это продукт, результат нормотворческой деятельности государства, под пособиями как видом социального обеспечения следует понимать: *денежные выплаты, предоставляемые нуждающимся гражданам для оказания им помощи, с целью, на основаниях, в размерах и порядке, предусмотренных действующим законодательством.*

При анализе этой формулировки следует обратить особое внимание на то, что в отличие от понятия «пенсия» в нем отсутствует такой признак, как выплата *ежемесячного* характера и, во-вторых, на то, что соответствующие выплаты не преследуют конечной и основной цели – *денежного содержания* человека. Поэтому даже в тех случаях, когда пособия по своему размеру равны и даже превышают заработок или доход человека, они никогда не преследуют цели предоставления ему на постоянной основе основного источника средств к существованию. Даже в тех случаях, когда пособие является основным источником средств к существованию, продолжительность его выплаты ограничивается определенным периодом времени, ограничено его предоставление и тогда, когда оно выдается в качестве дополнительного к основному источнику средств к существованию. Большинство пенсий, в отличие от этого, предоставляются, как правило, на неограниченный срок

(пожизненно), что лишний раз подтверждает различие правовой природы этих двух видов денежных предоставлений.

Важное место в числе видов социального обеспечения занимают **льготы**. Льготы, как правовая категория, – это средства, способы, мероприятия, с помощью которых субъект ставится в лучшее по сравнению с общеустановленным статусом положение.

Но эту задачу, то есть улучшение правового положения по сравнению со стандартным законодательство решает и с помощью других юридических средств, как-то: а) преимуществ; б) предпочтений; в) прерогатив; г) привилегий; д) гарантий. При этом в законодательстве, в том числе и в зарубежном, перечисленные категории используются в большинстве своем как идентичные, преследующие одну и ту же цель – создать более благоприятный правовой режим для отдельных лиц (физических и юридических). Как синонимы они употребляются и в филологии[1]. Такой подход к пониманию правовых льгот является наиболее распространенным, но он имеет один существенный недостаток – под понятием «льгота» вуалируются, скрываются необоснованные прерогативы и привилегии, что приводит к нарушению важнейшего правового принципа – принципа социальной справедливости.

Наряду с таким подходом, к пониманию правовых льгот можно подойти иначе. Улучшение правового положения отдельных субъектов осуществляется двумя способами. Первый из них состоит в том, что избранному из числа других субъектов лицу предоставляются *дополнительные права имущественного, организационного и личного неимущественного характера* с сохранением общеустановленных обязанностей, например, право на пользование служебным (персональным) транспортным средством, на дополнительную жилую площадь, на безвизовые зарубежные поездки, на неприкосновенность личности и т.д. Суть второго способа состоит в том, что отдельным категориям субъектов (индивидуальных, коллективных) *снижается бремя несения общеустановленных обязанностей*, то есть они полностью или частично освобождаются от исполнения ряда обязанностей, которые возложены на всех иных лиц. Например, все граждане обязаны оплачивать проезд в городском транспорте, оплачивать по установленным тарифам стоимость коммунальных услуг. Но, учитывая имущественное положение отдель-

---

[1] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 508; Словарь синонимов русского языка / Под ред. Л.А. Чешко. М.: Русский язык, 1975. С. 411; Словарь иностранных слов / Под ред. Ф.Н. Петрова. М., 1964. С. 519.

ных категорий граждан, их заслуги и т.д., они освобождаются от обязанности оплачивать проезд на транспорте либо на 50 или 100% от обязанности по оплате стоимости израсходованной электроэнергии, горячей или холодной воды, что и приводит к формированию их льготного правового статуса.

Это – более узкое понимание льгот, по сравнению с первым способом, поскольку главным образом, когда речь идет о льготах-прерогативах, о льготах-привилегиях, преимущественное положение устанавливается посредством предоставления дополнительных, а в ряде случаев и исключительных правомочий – благ.

Практика льготного правового регулирования имеет весьма широкое распространение. Она используется практически во всех отраслях права, даже в праве гражданском, механизм которого предполагает равенство участников соответствующих правоотношений[1], а льготы, напротив, предполагают приоритетное положение одного субъекта перед другим. Поэтому льготы в праве социального обеспечения следует отличать от льгот, предусмотренных иными видами отраслевого законодательства. Конечно, и в праве социального обеспечения они предназначены для создания более благоприятного правового положения субъектов, их получающих, по сравнению с другими категориями нуждающихся граждан. Но в этом плане они *никогда не поднимались до уровня привилегий, иммунитетов и прерогатив*. С их помощью в этой отрасли права решается более скромная задача – создать более благоприятные условия для жизнесуществования тем категориям нуждающихся граждан, которые внесли значительный вклад в общезначимые события, и в первую очередь государственного масштаба, пострадали по вине государства либо в силу малолетнего возраста, состояния здоровья нуждаются в особом к ним отношении. Поэтому социально-обеспечительные льготы – это, прежде всего, *дань государства*, компенсация заслуженного либо ущербного положения лица. Льготы призваны восполнить *утраченный либо еще не приобретенный* статус по сравнению с другими субъектами социально-обеспечительных правоотношений. Иными словами, льготы в праве социального обеспечения выполняют компенсационную (восполнительную) функцию. Такую же функцию выполняет и пенсия, но льготы никогда не рассматривались в качестве самостоятельного и основного источника средств к существо-

[1] См., например, ст. 621 ГК РФ, закрепляющую преимущественное право арендатора на заключение договора аренды на новый срок.

ванию человека, чем и отличаются от пенсионного содержания и содержания по системе социального обслуживания населения. Льготы в рассматриваемом аспекте – *это всегда лишь социально-обеспечительная помощь*. Как и любой другой вид помощи, предоставление льгот предполагает наличие у субъекта иного (основного) источника средств к существованию, а льготы, поэтому, лишь дополняют его.

Во-вторых, социально-обеспечительные льготы предоставляются исключительно физическим лицам и такому их объединению, как семья (малоимущая, имеющая детей, неполная). В других отраслях права льготы предоставляются юридическим лицам: организациям (учреждениям и предприятиям), органам власти и управления, территориальным образованиям, общественным образованиям граждан и т.д. Но и в других сферах правового регулирования льготы предоставляются физическим лицам. К примеру, трудоправовые льготы установлены работающим по трудовому договору лицам с семейными обязанностями, работникам в возрасте до 18 лет, для несовершеннолетних преступников установлен льготный (ослабленный) режим исполнения уголовного наказания и пр. Для отличия социально-обеспечительных льгот от льгот, устанавливаемых физическим лицам нормами других отраслей права, следует брать во внимание качественную характеристику субъекта-получателя. В социально-обеспечительных правоотношениях – это нуждающееся лицо, которое *уже наделено правом на определенные виды предоставлений, но которое, кроме того, нуждается в более высоком уровне обеспечения* по сравнению с иными категориями нуждающихся лиц.

В России по различным данным на 2004 г. насчитывалось около 5 категорий граждан, имеющих право на льготы, а их общее количество приближалось к 100 миллионам человек. Льготы – это, как правило, натуральные предоставления, но они всегда имеют определенный денежный эквивалент. Поэтому предоставление льгот влечет за собой серьезные финансовые расходы, которые осуществляются за счет бюджетных средств. Кроме того, как было выяснено в ходе социологических исследований, ряд льгот отдельным категориям граждан был предоставлен без достаточных к тому оснований, а некоторыми из них граждане по объективным причинам не имели реальной возможности воспользоваться. Указанные и ряд других причин привели законодателя к выводу о реформировании системы льгот с целью ее стабилизации и, в первую очередь, с точки зрения ее финансового обеспечения. С этой целью был принят уже названный ранее Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, которым были внесены изменения в большое ко-

личество нормативных актов, в которых изменялись основания, условия, порядок предоставления и источник средств по предоставлению и финансированию льгот различным категориям граждан, в том числе субъектам права социального обеспечения.

Лейтмотивом этого Закона является сокращение числа льгот и замена многих льгот, как предоставлений натурального характера, денежными выплатами. С теоретических позиций, не вдаваясь в политическую, морально-нравственную оценку содержания этого Закона, представляет интерес правовая характеристика соответствующих выплат, то есть определение их юридической природы и места в системе права, в том числе и права социального обеспечения.

Из содержания Закона следует, что ряд льгот заменяются выплатами в денежной форме, следовательно, эти выплаты не являются льготами даже по той причине, что предоставляются не в натуральной форме. И именно заменяются, а это значит, что льготы упраздняются, ликвидируются. Далее, Закон не употребляет термина «компенсационные выплаты», то есть с формальной точки зрения указанные выплаты нельзя рассматривать в качестве компенсатора льгот. Кроме того, их не следует считать компенсацией по той причине, что компенсация предполагает восстановления нарушенного, утраченного, но, к примеру, ветерану труда льгота по проезду на пригородном транспорте предоставлялась в качестве особой оценки его трудовых заслуг, а не с целью восстановления его имущественного положения.

Эти выплаты не могут быть отнесены и к государственной социальной помощи, поскольку большинство субъектов, которые имеют право на их получение, не относятся к числу малообеспеченных, малоимущих категорий граждан. Они также не могут быть отнесены к категории *доплат* или *надбавок*, например, к пенсиям, так как действующие Закон о государственном пенсионном обеспечении и Закон о трудовых пенсиях не предусматривают установления каких-либо доплат и надбавок. Кроме того, социально-обеспечительные льготы предоставляются не только пенсионерам, но и другим категориям лиц, состоящих в иных правоотношениях, в частности, например, пострадавших от радиационных катастроф. Эти лица, не являясь пенсионерами, вместо льгот приобретут право на такие выплаты, правовой режим которых, естественно, не может быть охарактеризован в качестве доплат (надбавок) к пенсии.

Ближе всего по своей природе эти выплаты стоят к такому виду социального обеспечения, как пособия. Их объединяет, во-первых, форма (денежная) предоставления и, во-вторых, сложившееся в законодатель-

ной практике предназначение – оказать помощь тем, кто больше заслужил, либо более нуждающийся. Но пока действующее законодательство не предусматривает замену льгот денежными выплатами в качестве пособий. Поэтому они в ближайшем будущем для субъектов социально-обеспечительных правоотношений, на наш взгляд, приобретут статус *социальных пособий*, а для тех, кто признан пенсионером – статус *доплат к пенсиям*. В последнем случае возможен и такой вариант – эти выплаты сольются, растворятся в пенсионном обеспечении и, тем самым, утратят свое самостоятельное место в системе права социального обеспечения.

Самостоятельным видом социального обеспечения являются **компенсации**. При их изучении следует обратить внимание на то, что применительно к данному виду речь может идти только (исключительно) о предоставлениях, имеющих натуральную, а не денежную форму. Все социально-обеспечительные предоставления, осуществляемые в денежной форме, вполне вкладываются в такие понятия, как «пенсия» и «пособие». Если денежная выплата имеет характер содержания человека, то есть предоставления ему на постоянной и длительной основе средств к существованию и если эти средства, по мнению государства, им утрачены либо еще не могли быть приобретены, то их следует относить к какому-то одному из видов или разновидностей пенсий. В тех же случаях, когда законом или иным нормативным актом закрепляется право на денежные выплаты, носящие характер помощи, то все они независимо от конкретных целей, размера, условий и порядка предоставления должны быть отнесены к числу пособий. Эта мысль в юридической литературе уже высказана давно[1], а время подтвердило ее обоснованность, поэтому компенсационные выплаты являются не самостоятельным видом социального обеспечения, а лишь одной из разновидностей пособий по системе социального обеспечения нуждающихся граждан.

Легального определения правового понятия «компенсация» действующее законодательство также не закрепляет, но при установлении тех или иных компенсаций оно исходит из смыслового значения этого слова. Компенсировать – это значит возместить, восстановить утраченное, поврежденное. При этом имеется в виду не любое возмещение, а

---

[1] В.С. Андреев достаточно аргументированно обосновал идею о том, что все денежные выплаты нуждающимся гражданам, не являющиеся пенсиями, следует относить к пособиям. См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 18 и др.

уравновешенное, адекватное, соответствующее стоимости, количеству или качеству, к примеру, утраченного имущества, какого-то положения субъекта и т.д. Общей целью любой компенсации является приведение в первоначальное положение или состояние предмета, объекта, а если это не представляется возможным, то возместить затраты на приобретение аналогичной вещи, предоставить другое равноценное имущество или благо неимущественного характера, возместить стоимость того, что было утрачено, использовано, повреждено. В целом, юриспруденция и законодательство исходит из такого понимания термина «компенсация» и распространяет его на взаимоотношения субъектов правоотношений.

Исходя из изложенного и учитывая, что, во-первых, социальное обеспечение никогда не преследовало цели удовлетворения всех и любых потребностей человека, и, во-вторых, что оно осуществляется исключительно в правовой форме, можно сформулировать следующее определение социально-обеспечительных компенсаций – *это предоставления ~~имущественного~~ (натурального) характера, направляемые в адрес нуждающихся граждан с целью оказания им помощи по восстановлению утраченного имущественного положения на основаниях, условиях, в размере и в порядке, установленных действующим законодательством.*

Такого рода предоставления необходимо отличать от компенсаций, закрепляемых нормами иных отраслей права России по следующим признакам (в их совокупности):

1. Их перечень, размеры не определяются в договорном порядке, как это имеет место в праве гражданском или трудовом.

2. Они осуществляются исключительно в натуральной форме, то есть в виде определенного имущества, например жилья, утраченного в связи с чрезвычайными ситуациями или стихийными бедствиями, и другого.

3. Они могут, но не обязательно должны, соответствовать родовым или индивидуально определенным свойствам того объекта, для возмещения которого они предназначаются. Например, лицам, эвакуированным из зон радиационного загрязнения, предоставляется жилая площадь по новому месту жительства. Эта жилая площадь может быть аналогичной прежней, лучше или уступать по своим качествам последней. Но право нуждающегося субъекта ограничивается нормами обеспечения жильем (договор социального найма) по новому месту проживания.

4. Право на их получение имеют лишь только те нуждающиеся граждане, которым были выданы установленные документы (в частности,

государственные жилищные сертификаты) либо в отношении них был принят специальный правовой акт. Так, ежегодно в нашей стране от стихийных бедствий (пожаров, наводнений, землетрясений) страдает большое количество граждан, имущество которых либо безвозвратно утрачивается, либо приходит в негодность (частичную, полную). Возмещение утраченного жилья в указанных случаях на федеральном уровне производится в порядке, предусмотренном Постановлениями Правительства от 7 июля 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий»[1] и от 9 октября 1995 г. № 982 г. «Об утверждении порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий»[2]. В субъектах Федерации или муниципальных образованиях правовое регулирование указанных отношений осуществляется на основании специальных правовых актов, содержащих предписания о видах, размерах и порядке оказания помощи пострадавшим, при отсутствии которых они лишаются права требовать, в том числе в судебном порядке, компенсации утраченного или испорченного стихией имущества.

5. Они носят исключительно характер социально-обеспечительной помощи и не преследуют цели содержания нуждающихся граждан. Размеры такой помощи могут быть различными, вплоть до полного восстановления утраченного имущественного положения гражданина. Но от этого правовая природа социально-обеспечительных компенсаций не меняется – они не предназначены для предоставления средств к существованию на постоянной основе, в связи с чем не могут являться содержанием нуждающихся.

Своеобразным видом социального обеспечения, в ряде случаев сочетающим в себе отношения по предоставлению помощи или содержания как в денежной, так и в натуральной формах, являются ***социальные и медицинские услуги,*** закрепляемые нормами института социально-медицинского обслуживания населения.

Проблема определения сущности *медицинских услуг,* несмотря на то, что в прошлом не слишком часто становилась предметом специального анализа, стала привлекать к себе пристальное внимание ученых-

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 24. Ст.2286.

[2] Там же. № 42. Ст. 3983.

юристов. В последнее десятилетие интерес к данной тематике проявлялся достаточно активно в науке гражданского права, где последовательно проводился анализ и соотношение таких понятий, как «медицинская помощь», «здравоохранение», «медицинская услуга», «медицинская деятельность», «медицинское вмешательство» и других[1].

В то же время мнение о том, что медицинские услуги представляют собой один из элементов системы социального обеспечения населения, еще на рубеже 60–70-х годов прошлого века высказал один из основоположников права социального обеспечения В.С. Андреев. Он, в частности, указывал на то, что медицинская помощь является одним из видов услуг по социальному обеспечению, предоставляемых в натуральной форме[2]. Впоследствии данная идея, в целом, не подвергалась какой-либо аргументированной критике[3], но в то же время не получила и сколько-нибудь значительного развития в науке права социального обеспечения.

На наш взгляд, можно утверждать, что определенную часть отношений по оказанию медицинских услуг с полным основанием можно отнести к разновидности социально-алиментарных предоставлений[4], но

---

[1] См., например: *Малеина М.Н.* Человек и медицина в современном праве. М.: БЕК, 1995; *Тихомиров А.В.* Медицинская услуга. Правовые аспекты. М.: Филинъ, 1997; *Ковалевский М.А.* Правовые проблемы оказания платной медицинской помощи // Кодекс-Info. 2002. № 9; *Кузьминых Е.* Бесплатные медицинские услуги как форма возмездных отношений // Рос. юстиция. 2002. № 12; *Дроздова А.В.* Понятие медицинской услуги как гражданско-правовой категории//Сибирский юридический вестник. 2004. № 3.

[2] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 240 и далее; Он же: Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 279 и далее.

[3] Например, В.В. Караваев и В.И. Максимовский не разделяли точку зрения В.С. Андреева относительно медицинской помощи как элемента права социального обеспечения, однако так и не смогли убедительно аргументировать свою позицию по этому вопросу (см.: *Караваев В.В.* Что такое социальное обеспечение//Сов. государство и право. 1968. № 10. С. 41; Он же: Вопросы социального обеспечения// Проблемы трудового права и права социального обеспечения [Сб. статей]. М., 1975. С. 212; *Максимовский В.И.* Управление социальным обеспечением. М., 1974. С. 9). Слабость позиции указанных авторов заключалась в том, что они отождествляли медицинскую помощь со здравоохранением, что, естественно, нельзя рассматривать как равнозначные понятия.

[4] Нормативным подтверждением данного тезиса являются, в частности, положения ст. 1 и 7 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», согласно которым обязательное социальное стра-

с определенными уточнениями. Во-первых, по своему характеру отношения по оказанию медицинских услуг возникают в связи с необходимостью предупреждения расстройства либо сохранения (восстановления) здоровья и обеспечением физиологического жизнесуществования человека. Во-вторых, нуждающимся в этих отношениях *всегда выступает физическое лицо*, объективно не способное самостоятельно осуществить необходимые мероприятия, т.е. находящееся в трудной жизненной ситуации. В-третьих, и это наиболее существенно, в области социального обеспечения медицинские услуги оказываются *за счет общественных и обобществленных средств*, аккумулированных в Федеральном или территориальных фондах обязательного медицинского страхования.

В отличие от льгот, пособий, компенсаций и медицинских услуг, действующее законодательство содержит легальное определение *социальных услуг*, которое, однако, достаточно сложно считать полным и совершенным. Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона от 25 ноября 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»[1], «социальные услуги – это действия по оказанию клиенту социальной службы помощи...». Прежде всего, это понятие не определяет *характера* действий, причем действий, а не деятельности социальных служб. Во-вторых, оно ограничивается целью оказания *помощи* клиенту, тогда как социальные службы оказывают не только помощь, но и берут на себя в установленных законом случаях обязанность по *содержанию* в специализированных учреждениях инвалидов, одиноких пожилых граждан и т.д.

Более полное представление о сущности социальных услуг можно получить из анализа понятия социального обслуживания, которое содержится в ст. 1 названного Закона: «Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации». Это достаточно громоздкое и трудно воспринимаемое определение и, кроме того, явно «пере-

---

хование есть часть государственной системы социальной защиты населения, а необходимость получения медицинской помощи – один из социальных страховых рисков по системе обязательного социального страхования.

[1] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

груженное» термином «социальный» без уточнения его смысла и содержания. Однако, во всяком случае, оно свидетельствует о том, что социальные услуги не сводятся только к помощи нуждающимся в них лицам и являются не действиями, а именно деятельностью, т.е. целенаправленным, спланированным, систематическим и организованным поведением социальных служб. Кроме того, из приведенного определения следует, что социальные услуги оказываются далеко не всем категориям нуждающихся граждан, а только тем из них, которые *находятся в трудной жизненной ситуации* (ее определение содержится в п. 3 ст. 3 указанного Закона). В сжатом виде трудной ситуацией признается: а) аномальная для естественного существования человека обстановка (характерный пример – лица без определенного места жительства); б) сложившиеся условия жизни человек объективно исправить не в состоянии без посторонней помощи; в) причины, в силу которых эта ситуация возникла и существует, особого значения не имеют.

Таким образом, завершая рассмотрение вопроса о социальных и медицинских услугах, можно выделить такие характерные признаки этого вида социально-обеспечительных предоставлений:

1. Они осуществляются специализированными субъектами, которые являются учреждениями и предприятиями и которые, в отличие от органов социального обеспечения, не только принимают решение об оказании той или иной социальной (медицинской) услуги, но также производят и оказывают их. Поэтому указанные субъекты являются не органами, а организациями, осуществляющими практическую деятельность в сфере социального или медицинского обслуживания населения. Это – различные учреждения здравоохранения (больницы, поликлиники, аптеки), протезно-ортопедические предприятия, интернаты для детей, инвалидов, дневные или ночные приюты для бездомных, дома для престарелых и одиноких граждан и т.д.

2. Получая услугу, субъект, именуемый клиентом (пациентом), во многом лишен возможности ею распорядиться, поскольку она преимущественно носит строго индивидуализированный характер, а ее конкретный вид определяется соответствующим учреждением или предприятием. Так, например, если больному назначены врачом физиопроцедуры, то эти процедуры не может пройти другое лицо; если для инвалида выделено место в стационарном учреждении, то пребывание на этом месте другого лица исключается до тех пор, пока инвалид, к примеру, не изъявит желание прекратить дальнейшее свое пребывание в данном учреждении. Разумеется, что это – не абсолютное правило, но

оно имеет наибольшее распространение. Иными словами, в отличие от иных видов социального обеспечения не только факт, но и *процесс реализации предоставляемых услуг* находится под контролем учреждения и предприятия, а пенсиями, пособиями, льготами субъект-получатель распоряжается по собственному усмотрению и может их использовать не по прямому назначению.

3. Специфика клиента (пациента) заключается в том, что таковым признается не любое нуждающееся физическое лицо, а гражданин, который, по мнению законодателя, утратил либо еще не приобрел способности к *самообслуживанию (самолечению)*. Иными словами, это такое физическое лицо, которое не в состоянии, к примеру, самостоятельно организовать свое питание, одеться, привести в действие систему обогревания, восстановить собственное здоровье и т.д. Закон не определяет этого понятия, а лишь указывает на причины и обстоятельства, которые порождают состояние неспособности к самообслуживанию (самолечению), например, преклонный возраст, сиротство, одиночество, отсутствие лекарственных средств или специального оборудования и другое. Вместе с тем законодатель определяет, что эти обстоятельства должны: а) объективно нарушать жизнедеятельность и б) не могут быть преодолены таким человеком самостоятельно. Для ориентира с целью определения таких ситуаций можно, в частности, воспользоваться понятием Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[1]. Конечно, при этом не следует сводить понятие неспособности к самообслуживанию (самолечению) к понятию инвалидность, поскольку инвалидность является одной из причин, в силу которой субъект-получатель может быть признан клиентом (пациентом).

4. Услуги социального и медицинского характера предоставляются преимущественно в натуральной форме, поскольку, в частности, восстановить здоровье иначе просто невозможно.

На основании перечисленных признаков и исходя из всего вышеизложенного можно дать следующее определение социальных и медицинских услуг – *это закрепленные действующим законодательством социально-обеспечительные предоставления, осуществляемые деятельностью специализированных учреждений и предприятий (социальных и медицинских служб) в отношении лиц – клиентов (пациентов), объек-*

[1] См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

тивно лишенных возможности к самообслуживанию (самолечению), как правило, на безвозмездной основе.

Выделение последнего вида социального обеспечения – **предоставление предметов первой необходимости** – обусловлено принятием Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в соответствии с которым предметы первой необходимости (например, топливо, пища, одежда, обувь, лекарственные средства и т.п.) направляются в адрес особо нуждающихся (малоимущих) граждан или семей. Данный вид не следует отождествлять с натуральными предоставлениями, оказываемыми в рамках иных самостоятельных видов социального обеспечения (льгот, компенсаций, услуг). Дело в том, что, во-первых, рассматриваемый вид обеспечения предоставляется только специальным субъектам – гражданам и семьям, имеющим доход, не позволяющий удовлетворить основополагающие жизненные потребности в пище, одежде, обуви, лекарственных средствах и т.п., в связи с чем возникает обязанность государства восполнить этот недостаток и предоставить указанные предметы в натуральной форме в их непосредственное ведение[1]. Во-вторых, данный вид имеет строго целевое назначение и предоставляется для поддержания жизненного уровня и социальной адаптации указанной категории субъектов.

Таким образом, действующее законодательство закрепляет **шесть видов** социального обеспечения: *пенсии, пособия, социально-обеспечительные компенсации, льготы, социально-медицинские услуги* и *предметы первой необходимости.* Каждый из указанных видов, как правило, состоит из определенного числа разновидностей. Причем, если виды социального обеспечения имеют устойчивый, стабильный характер, то их разновидности постоянно изменяются, варьируются в зависимости от конкретных политических, экономических и других условий, в которых находится государство на определенном этапе его исторического существования.

---

[1] Следует, однако, заметить, что текст указанного Закона дает возможность для более широкого толкования круга субъектов-получателей предметов первой необходимости. Причиной этому является, в частности, неточность законодательных формулировок, позволяющая объединить предметы первой необходимости с социальными услугами, оказываемыми в рамках института социального обслуживания населения. Такого отождествления допускать не следует, поскольку Закон относит предметы первой необходимости (ст. 12) к самостоятельному виду обеспечения нуждающихся.

Глава III. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИИ

Обращение к истории развития права и законодательства о социальном обеспечении позволяет не только выявить собственно сам круг нуждающихся, но и понять причины появления конкретной нормы права, раскрыть содержание идей об обязанностях государства в сфере реализации социально-экономических прав граждан, существовавших в обществе на определенных этапах его развития, а также оценить эффективность тех или иных приемов регулирования. Следует отметить, что возникновению и последующему закреплению норм в определенном источнике права предшествуют особые явления (причины, факторы), которые специфичны для того или иного этапа развития общества и государства. Одним из факторов, обуславливающим формирование какой-либо нормы права, следует назвать специфику экономических отношений. В этой связи, например, С.С. Алексеев подчеркивает, что определяющая роль экономического базиса, собственности на всех этапах развития общества остается, в конечном счете, решающим фактором социального регулирования и неизменно присутствует во всех его проявлениях и разновидностях[1].

Различия в производственных отношениях, составляющих экономический базис общественной формации, являются существенными, качественными. Это обстоятельство позволяет выделить этапы в развитии этого базиса и соответственно права. Этап понимается как отрезок времени, ознаменованный каким-либо качественным изменением, событиями[2]. Р.И. Иванова отмечает, что социальное обеспечение как определенная форма жизнеобеспечения людей имеет конкретные исторические типы, поскольку оно осуществляется в рамках той или иной общественно-экономической формации[3].

В развитии права социального обеспечения можно выделить три основных этапа, в целом соответствующие тем общественно-экономичес-

---

[1] *Алексеев С.С.* Теория права. М.: БЕК, 1993. С. 31.

[2] Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия,1981. С. 1573.

[3] *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986. С. 7.

ким формациям, через которые прошло наше государство[1]. Первый – начиная с появления первых формализованных источников права и до октября 1917 г., когда пришедшие к власти большевики отказались от существовавших правовых норм и достижений юриспруденции России царского периода, или, как его обычно называют, *досоциалистический.* Второй – *социалистический* – начинается с 1917 г. и заканчивается изменениями политики государства в области экономики в конце 80-х годов, обусловленными переходом к рыночной экономике. Третий этап – современный, или *постсоциалистический.*

Следует отметить, что предлагаемая периодизация в определенной степени условна. Во-первых, в юридической литературе[2] отсутствует единство взглядов ученых на количество этапов развития общества и соответственно социального обеспечения. Историки права предлагают разнообразные критерии периодизации, и единой точки зрения на этот вопрос не существует. Во-вторых, не всегда возможно абсолютно точно определить начало и окончание какого-либо этапа или периода. Например, большинство авторов согласны с тем, что с октября 1917 г. начинается новый этап развития российского государства. Однако если рассмотреть изменения государства и общества более скрупулезно, то нельзя не заметить, что целый ряд политических и социальных реформ был проведен в результате Февральской революции 1917 г. В-третьих, на наш взгляд, следует отличать понятия «этап» и «период». Предлагается понятие «этап» использовать для обозначения отрезков времени, наибольших по своей продолжительности и характеризующихся глобальными преобразованиями в жизни общества, влияющими на право. Например, на этапе, когда в Российской империи еще не было промышленности, не было наемных работников, а значит, не могло быть страхования рабочих и пособий по временной нетрудоспособности этой категории граждан. Этап, в свою очередь, состоит из определенных формирующих его периодов. В частности, В.С. Андреев на социалистическом этапе развития права социального обеспечения выделял четыре периода, обусловленные преобразованиями в социалистическом обществе и государстве[3].

---

[1] По данному вопросу также см.: *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы Общей части права социального обеспечения. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. С. 52.

[2] См., например: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения). Курс лекций. Темы I–YIII. М., 1969. С. 62.

[3] Более подробно об этом см. п. 2 настоящей главы.

1. Досоциалистический этап[1]

Одной из самых древних правовых форм социального обеспечения можно назвать общественное призрение. Его целью являлось «разумное обеспечение нуждающихся и предупреждение нищеты»[2]. Именно для борьбы с нищенством еще при царе Федоре Алексеевиче (1676–1682) организовывались общественные работы. По его Указу, как цитирует В. Герье, следовало «разобрав ... увечных людей от притворных нищих, первых поместить в двух шпитальнях, а здоровым лентяям дать работу»[3]. Устав об общественном призрении содержал главу о работных домах. В соответствии со ст. 295 данной главы в эти заведения принимаются: «1) люди обоего пола совершенно убогие, кои работать могут и сами добровольно туда приходят, 2) неимеющие пристанища... присылаются по распоряжению начальства..., 3) присылаемые по распоряжению полиции... праздношатающиеся и пойманные в прошении милостыни, могущие прокормиться работою»[4].

Незадолго до издания данного Устава, полностью посвященного общественному призрению, были приняты Учреждения для управления губерний от 7 ноября 1775 г. Данным нормативным правовым актом был учрежден особый орган – приказ общественного призрения, на который возлагалась забота о здравоохранении, устройство народных школ, сиротских домов, особых домов для неизлечимых, для умалишенных, богаделен, работных и смирительных домов[5]. Впервые был учрежден государственный орган, специализировавшийся на решении социально-культурных проблем. Деятельность приказа общественного призрения была материально обеспечена по закону. Предусматривались различные источники, в частности казна императорского величества и добровольное подаяние.

---

[1] Изложение данного параграфа не разделено на хронологические периоды, а осуществляется посредством анализа развития организационно-правовых форм социального обеспечения в связи с недостатком историко-юридических исследований, посвященных всем организационно-правовым формам социального обеспечения (в его современном понимании).

[2] *Герье В.* Призрение общественное // Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1898. Т. 25. «Праяга–Просрочка отпуска». С. 165.

[3] Там же. С. 174.

[4] Полный свод законов Российской империи. Т. 13. СПб.: Издано книгоиздательскою фирмой Д.В. Чичинадзе, 1905. С. 33.

[5] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. С. 259-260.

На сельские и городские общины и приходы была возложена обязанность прокармливать своих бедных, не допуская их до нищенства[1]. В частности, в обязанность городничему вменялось «стараться, чтоб всякий приход своих нищих, убогих и по телесным недугам работать не могущих прокормил ... буде работать могут заставить чинить улицы и мосты вместо наемных обывателями, за что обыватели дадут им дневную нужную пищу»[2].

Подчеркнем характерную черту общественного призрения того периода – предоставление не денежных видов помощи (помещение в специализированные и учебные заведения, больницы, предоставление работы). Значение указанных Учреждений 1775 г. заключается в том, что они положили начало систематической организации общественного призрения, которое в настоящее является ни чем иным, как институтом социального обслуживания.

Указ Екатерины II 1781 г. предусматривал новый вид вспомоществования. В соответствии с ним определялся городовой маклер, который вскрывал кружки приказа общественного призрения и раздавал деньги бедным, не могущим приобретать работою себе пропитание[3]. Можно сказать, что была предусмотрена выдача разовых денежных пособий.

В Уставе об общественном призрении были перечислены лица, принимаемые в дома для неизлечимо больных, заведения для умалишенных, работные дома и больницы. В частности, ст. 199 предусматривала следующий порядок. «В больницы общественного призрения принимаются для пользования: 1) всякого звания бедные и неимущие люди безденежно, 2) имущие больные за умеренную плату и только тогда, когда порожние места случаются»[4]. Однако плата за лечение неимущих больных позже взыскивалась с ведомств или обществ, ведению которых принадлежали призреваемые. Аналогично за счет крестьянских обществ призревались престарелые, дряхлые и увечные члены сельских обществ, не могущие трудом приобретать пропитание. Если же у них были родственники, то они были обязаны содержать нуждающегося. Обязан-

---

[1] *Герье В.* Призрение общественное // Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1898. Т. 25. «Праяга–Просрочка отпуска». С. 174.

[2] Российское законодательство X–XX веков. Там же. С. 174.

[3] Герье В. Призрение общественное // Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1898. Т. 25. «Праяга–Просрочка отпуска». С. 174.

[4] Там же. С. 20.

ность крестьянских обществ по содержанию призреваемых, а также круглых сирот составляла «обязательную мирскую повинность»[1].

Из вышеприведенного следует, что начиная уже с XVII века в России складываются отношения между государством и гражданином по получению последним определенных видов помощи (денег, содержания, работы) за счет государственных или общественных средств. В этот период впервые была сделана попытка определить круг граждан, имеющих право на получение предоставлений от государства, установить критерии, по которым конкретное лицо относится к категории граждан, требующих заботы со стороны государства.

Одной из обязательных составляющих могущества государства в тот период является расширение своей территории, к этому стремится и Российская империя. С момента принятия царского титула Иваном IY проводится активная внешняя политика. Это соответствовало интересам землевладельцев, стремившихся увеличить свои вотчины и поместья, приобрести новую рабочую силу. Завоевываются и присоединяются к территории России все новые и новые территории. Наделение служилых людей поместьями являлось в XVI–XVII веках формой вознаграждения за службу (земельные пожалования), часто единственной. Существовало и понятие оклада, который определял размер земельного и денежного жалования или другого довольствия, назначаемый в зависимости от чина и рода службы.

Судебник 1589 г. предусматривал выплату бездетным вдовам, потерявшим кормильца, «полетного» по две гривны на год[2]. Таким образом, нормативное закрепление получает пенсия по случаю потери кормильца. Нуждаемость женщины обусловлена отсутствием у нее иного источника средств к существованию.

Приговор Земского Собора первого ополчения 30 июня 1611 г. впервые вводит институт прожиточного поместья. Статья 5 указывала: «А которые дворяне и дети боярские ... посланы с Москвы с послы под Смоленск... и ныне засожены в Литве, а у них остались жены и дети, и у тех поместий не отъимать, а велети владети женам их и детем...»[3]. Таким образом, были учтены заслуги участников посольства и обороны

---

[1] Полный свод законов Российской империи. Т. 13. СПб.: Издано книгоиздательскою фирмой Д.В. Чичинадзе, 1905. С. 57.

[2] Судебники XV–XVI веков. Изд-во Акад. наук СССР, 1952. С. 407.

[3] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 3. Акты Земских соборов. М.: Юрид. лит.,1987. С. 45.

Смоленска. Земли, которыми они владели, не изымались, а оставались у их семей.

Проводимые Российской империей военные действия привели к значительному увеличению числа покалеченных. Указом от 3 мая 1720 г. Петр Первый повелел «всех офицеров и нижних чинов, которые ... окажутся неспособными к службе за ранами, увечьями или старостью, определять на жительство в монастыри и богадельни и выдавать им пожизненно содержание по гарнизонным окладам»[1].

Устав о воинской повинности 1874 г. дифференцирует виды обеспечения. В частности, ст. 33 главы IV предусматривала: «Нижние чины, сделавшиеся во время состояния на действительной службе неспособными к продолжению оной, а также нижние чины запаса, получившие увечье во время учебных сборов, в случае неспособности их к личному труду и неимения ни собственных средств к жизни, ни родственников, желающих принять их на свое иждивение, получают от казны по 3 рубля в месяц; те же из них, которые будут признаны требующими постороннего ухода, размещаются по богадельням и благотворительным заведениям, а в случае неимения в них свободных мест поручается попечению благонадежных лиц с платою от казны стоимости содержания призреваемого, но не свыше 6 рублей в месяц»[2]. Обеспечивались также семейства военных, пропавших без вести, умерших от ран или погибших на войне. Следует отметить, что обязанность по обеспечению возлагалась не только на государство и земства, но и на городские и сельские общества[3].

Основой производства в России XVI века является сельское хозяйство, преимущественно земледелие. Однако уже в этот период, как пишут историки, «в Тверской и Новогородской землях при плохих условиях для развития земледелия крестьяне переходили к занятиям торговлей и промыслами... На базе болотных руд развивалось железоделательное производство... Ремесло все более переходило к мелкотовар-

---

[1] Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1894. Т. 13. «Имидоэфиры – Историческая школа». С. 44.

[2] Устав о воинской обязанности со всеми дополнительными узаконениями и разъяснениями, последовавшими со времени обнародования его до 15 июля 1876 г. Новгород: Тип-фия Губернского правления, 1876. С. 44.

[3] Статья 34 указанного Устава предусматривала, что семейства воинских чинов, убитых или без вести пропавших на войне или же умерших от ран, полученных в сражениях, призреваются на основании особого положения о них. Семейства чинов запаса должны были обеспечиваться земством, городскими и сельскими обществами.

ному производству на рынок, шло укрепление промышленности, возникали мануфактуры... Некоторые мануфактуры применяли наемный труд. Однако большинство из них, и чем дальше, тем больше, строились как крепостнические»[1]. Постепенно промышленность отделяется от сельского хозяйства, начинают развиваться города, растет их население. С другой стороны, усиливается крепостная зависимость, крепостное право оформляется в общегосударственном масштабе. В результате усиления эксплуатации происходят крестьянские войны и восстания в городах, массы народа уходят в город, организуют собственное мелкое производство. Появляются белые слободы, где трудятся свободные люди. Положение их полулегальное, и рассчитывать в случае потери трудоспособности и заработка им приходится только на себя. Широкое развитие получает взаимопомощь среди работающих по одной специальности.

Конец XVIII века характеризуется ростом числа городов, увеличением численности городского населения, бурным развитием торговли и ремесел в городах. Возникшие отношения требуют правового регулирования. Двадцать первого апреля 1785 г. утверждается Грамота на права и выгоды городам Российской империи, в которой не остались без внимания и вопросы обеспечения нуждающихся. В ст. 123, именуемой «Ремесленное положение», предусмотрена следующая норма: «Буде кто ремесленной занеможет так, что ремесла отправлять не в силах ... да даст о том знать управному старшине или старшинским товарищам, кои обязаны ему учинить помощь по надобности в лечении или работе, както, например: призывают лекаря или дав помочь денежную на лекарства, буде так беден, что в том необходимость есть, в работе, придав в случае нужды подмастерья или ученика, или помогая деньгами на время из ремесленной казны до излечения, сколько сход ремесленной приговорит. Равномерно поступать и с больными подмастерьями или учениками»[2].

Вспомоществование из средств ремесленной казны с дозволения схода ремесленных предоставлялось также, если ремесленный заболеет или обеднеет, за исключением случаев пьянства и мотовства. Причем

---

[1] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 3. Акты Земских соборов. М.: Юрид. лит., 1987. С. 78.

[2] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. С. 103.

по выздоровлении он должен возвратить все полученное от схода, «однако без всякого расту»[1].

Таким образом, в соответствии с указанным Ремесленным положением осуществлялось обязательное негосударственное обеспечение[2] по возрасту, болезни, по случаю потери кормильца и в случае «если обеднеет», кроме того, могла быть выдана беспроцентная ссуда.

В. Дурдневский писал, что пенсионное обеспечение военных и гражданских чиновников производилось сначала персонально, затем по группам, включая и низшие чины[3]. Действительно, обычай вознаграждать заслуженных граждан пожизненным содержанием существовал издавна. Обеспечение это имело характер дара и финансировалось за счет государственного бюджета в случае особого расположения высших властей. Когда чиновник попадал в опалу, он мог лишиться и содержания.

В 1857 г. был утвержден Устав о пенсиях и единовременных пособиях. Оглавление его состояло из двух разделов[4]. Первый назывался «Общий устав о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам». Отметим название первой главы этого раздела – «О правах чиновников и нижних служителей (и их семейств)». Весьма примечательным здесь является именно формулировка о праве чиновников. Речь идет уже не о милости властей к своим подданым, а об обязанности государства обеспечить лиц, отдавших свои силы государственной службе и ставших нетрудоспособными. В обществе постепенно появляется осознание права требовать материальной поддержки от государства.

Раздел второй – «Особенные Уставы о пенсиях и единовременных пособиях по некоторым ведомствам» – был посвящен обеспечению придворных чинов и служителей, их вдов и детей; артистов Императорских театров, их вдов и детей; мастеров, подмастерьев и мастеровых Императорской Петергофской гранильной фабрики; учителей начальных учебных заведений Министерства народного просвещения; должностных лиц

---

[1] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. С. 102.

[2] Ремесленная казна формировалась из средств самих же ремесленников: из «прихода» и «пенных денег» (то есть полученных в виде пени за различные нарушения, предусмотренные Ремесленным положением). Там же. С. 107.

[3] *Дурдневский В.* Лекции по праву социальной культуры. М.: Гос. изд-во, 1929. С. 178.

[4] Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. СПб., 1896. С. 185-186.

земских учительских семинарий или школ; служащих в духовных учебных заведениях и ведомствах православного исповедания[1].

Право на пенсию приобреталось «беспорочною выслугою сроков», установленных для каждой категории чиновников. Единовременное пособие устанавливалось для чиновников, оставляющих службу из-за тяжкой и неизлечимой болезни либо «по совершенно расстроенному на службе здоровью или по приключившейся на службе неизлечимой болезни». Однако во всех случаях требовалась определенная выслуга лет[2].

В итоге можно сказать, что данный Устав предусматривал два вида пенсий, аналогичных современным институтам права социального обеспечения. Ими являются пенсии за выслугу лет и пенсии по инвалидности. Что же касается пособий, нельзя не отметить их сходство с современным выходным пособием. Также еще раз отметим, что в указанном документе впервые идет речь о принятии государством на себя обязанности по оказанию материальной помощи отдельным категориям граждан.

Помимо этого, существовали эмеритальные кассы гражданских ведомств, в частности ведомства Министерства юстиции, кассы горных инженеров, кассы детских приютов ведомства учреждений Императрицы Марии и некоторых других. Утверждение первого устава из перечисленных касс состоялось 1 июля 1860 г.[3] В уставе одной из них, в частности, предусмотрено: «Эмеритальные кассы Министерства юстиции имеют целью обеспечить оставляющих службу чинов сего ведомства, участвовавших взносами в кассу, и их семейства производством из сей кассы пенсий и пособий, независимо от тех, какие им будут следовать на основании общих законов, особых уставов и высочайших повелений»[4]. По виду источника формирования средств касс следует отнести данный вид обеспечения к негосударственному. Денежный капитал касс складывался из «особых сумм Всемилостивейше дарованных кас-

---

[1] Далее перечислялись учреждения, служащим которых также предоставлялись пенсии и пособия: учебная часть Министерства народного просвещения, учебные заведения ведомства Министерства внутренних дел, тюремное управление, ведомство учреждений императрицы Марии, медицинское ведомство, горное ведомство, таможенное ведомство, отдельный корпус пограничной стражи.

[2] Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. СПб., 1896. С. 4.

[3] Уставы эмеритальных касс гражданского ведомства. СПб., 1886. Т. 3. С. 108.

[4] Там же. С. 1.

се, вычетов, ежегодных доходов: процентов от неприкосновенного капитала, средств, вложенные в ценные бумаги»[1].

Похожую картину в отношении касс можно наблюдать в военном ведомстве. Раздел третий книги VIII Свода военных постановлений «Об эмеритальной кассе военно-сухопутного ведомства» содержит перечень лиц, для которых участие в кассе является обязательным и тех, для кого оно таковым не является[2]. Таким образом, здесь речь идет об обязательном и добровольном пенсионировании из негосударственных источников.

Из государственного казначейства выплачивались пенсии и единовременные пособия служащим военного ведомства. В этих случаях субъектами-получателями были не только военные, выплаты производились также по военно-учебным заведениям, начиная от профессоров и заканчивая библиотекарями, по военно-санитарному и военно-ветеринарному ведомству (врачи, фармацевты, ветеринары и прочие), пенсии и пособия духовным лицам, состоящим на службе в военном ведомстве, классным военным художникам, офицерам и военным чиновникам в отдаленных краях империи. Были предусмотрены также пенсии и пособия нижним военным чинам и их вдовам[3].

Кроме того, существовала еще одна форма обеспечения военнослужащих – призрение. Призрением заслуженных воинов заведовал Александровский комитет о раненых. Денежные средства учрежденного Александром I комитета состояли из Высочайше дарованного инвалидного капитала, ежегодных доходов от этого капитала, особых поступлений в случаях, предусмотренных законами, и из пожертвований и доброхотных приношений[4]. Назывались эти суммы инвалидным капиталом и расходовались как на пенсии и единовременные пособия, так и на уплату за воспитание детей, на содержание в богадельных и инвалидных домах[5].

Из инвалидного капитала оказывалось вспомоществование не только лицам офицерского состава и их семействам, но и выплачивались пенсии сестрам милосердия и Красного Креста, оказывалось покровительство отставным нижним чинам и их семействам, чинам пожарных

---

[1] Уставы эмеритальных касс гражданского ведомства. СПб., 1886. Т. 3. С. 23.

[2] Свод военных постановлений 1869 года. Пг.: Гос. типография, 1915. С. 134-136.

[3] Там же. С. 111.

[4] Там же. С. 222.

[5] Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1894. Т. 13. «Имидоэфиры – Историческая школа». С. 43.

команд и их семействам, лицам отдельных корпусов пограничной стражи и жандармов и их семейств[1].

Первая половина XIX века характеризуется назревающими формационными изменениями, поскольку феодализм показывал свою экономическую несостоятельность: «В промышленности крепостная мануфактура не выдерживает конкуренции с капиталистической мануфактурой, вообще с буржуазной организацией труда. Капитализм обеспечивает неизмеримо большую производительность труда... Буржуазное производство одерживает победу за счет применения наемного труда и введения машин... Наемный труд стимулирует повышение производительности заинтересованного в результатах производства работника»[2].

В рассматриваемый период начинает интенсивно развиваться экономика страны: учреждаются акционерные общества, правительство поощряет деятельность отечественных и иностранных компаний по строительству железных дорог, увеличивается оборот внешней торговли[3]. Освобождение крестьян от крепостной зависимости в 1861 г. обеспечило приток дешевой рабочей силы. что не могло не дать дополнительного толчка для развития промышленности. В этой связи возникла необходимость в формировании нового механизма правового регулирования отношений по найму рабочей силы и обеспечению увечных рабочих, число которых возрастало пропорционально развитию промышленного производства. В.Г. Яроцкий, описывая в 1895 г. регулирование отношений между хозяевами и рабочими, подчеркивал: «Процесс развития хозяйственных явлений порождает массу совершенно новых условий и отношений, которые не могут укладываться в тесные рамки действующего ... права»[4].

Таким образом, развитие общественных отношений привело к формированию новой области правового регулирования, связанной с *меди-*

---

[1] Статья 860 книги VIII Свода военных постановлений устанавливала ограничение по кругу призреваемых лиц. «Покровительство комитета не распространяется на лиц и семейства, содержание коих обеспечено собственным состоянием. Мерою обеспечения определяется ежегодный доход с имущества или получение аренды для генералов ... в 3 тысячи рублей, для штаб-офицеров... в 1,5 тысячи рублей». См.: Свод военных постановлений 1869 года. Пг.: Гос. типография, 1915. С. 195.

[2] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. М.: Юрид. лит., 1988. С. 5.

[3] *Пушкарев С.Г.* Обзор русской истории. М.: Наука, 1991. С. 321.

[4] *Яроцкий В.Г.* Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. СПб., 1895. С. 45.

цинским обслуживанием населения. Пожалуй, впервые медицинское обслуживание рабочих нашло нормативное закрепление в Регламенте суконным и каразейным фабрикам от 2 сентября 1741 г. В нем, по свидетельству И.И. Шелымагина, было сказано, «чтобы в целях лучшего призрения рабочих строить при казармах госпитали... часть штрафных денег должна была идти на призрение больных в госпитале сем»[1]. Обеспечение увечных рабочих первоначально производилось по общим гражданским законам об ответственности за причинение вреда и убытков.

Постепенно в ряде отраслей промышленности принимаются нормативные акты, устанавливающие обязанность выплаты рабочему возмещения вреда, полученного на производстве независимо от вины предпринимателя.

В частности, Положение «О горнозаводском населении казенных горных заводов» от 8 марта 1861 г. указывало, что «лицам, лишившимся возможности продолжать заводские или рудничные работы от увечья, полученного на этих работах, а также вдовам и сиротам умерших от этих работ, должны производиться на счет заводов пенсии»[2]. Нужно отметить, что здесь речь идет о государственном пенсионном обеспечении, поскольку заводы эти находились в государственной собственности.

Помимо этого, по Положению от 8 марта 1861 г. заводоуправление оказывает членам горнозаводских товариществ «следующие пособия: содержит школы для бесплатного обучения детей рабочих, больницы и врачей, выдает пособия больным, участвует в составлении вспомогательных касс»[3]. При этом пособие по временной нетрудоспособности выдавалось только в том случае, если на иждивении у рабочего были родители, ближайшие родственники, жена или дети[4]. Средства вспомогательных касс формировались за счет вычетов из заработка рабочих, взносов завода и так называемого штрафного капитала, складывающегося из удерживаемых за провинности денежных сумм.

На получение пенсий из вспомогательных касс имели право те члены горнозаводских товариществ, которые прослужили определенный срок на заводе или руднике и при этом платили установленные взносы.

---

[1] *Шелымагин И.И.* Фабричнотрудовое законодательство в России (вторая половина XIX века). М.: Юрид. изд-во Мин. юст. СССР, 1947. С. 12.

[2] *Литвинов-Фалинский В.П.* Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующим в России законам. СПб., 1903. С. 225.

[3] Там же. С. 240.

[4] Там же. С. 240.

Уже тогда применялась кратность при исчислении стажа. В частности, предусматривалось, что год работы в точильном цехе Златоустовской оружейной фабрики, когда там производилась сухая точка клинков, засчитывался за три[1]. «Те кто, по старости лет, неизлечимой болезни и увечью не способны продолжать службу или заводские работы и вообще иметь пропитание собственным трудом, вдовы и дети членов товарищества, умерших ранее выслуги полной пенсии, могут получать пенсии за сокращенные сроки»[2]. Из вспомогательных касс выплачивались государственные пенсии за выслугу лет, по инвалидности, по возрасту и по случаю потери кормильца. Можно отметить, что, таким образом, впервые закладываются основы пенсионного страхования.

Согласно Закону от 30 мая 1888 г. учреждение сберегательно-вспомогательных и пенсионных касс стало обязательным для частных железных дорог.

Средства пенсионных касс формировались из единовременных вычетов при поступлении на службу и из ежемесячных отчислений самих участников. Выплачивались пенсии трех видов: обыкновенные, «усиленные для лиц, неспособных к труду» и пенсии для увечных. Обыкновенная пенсия выдавалась, если участник прослужил не менее 15 лет, усиленная – прослужил не менее 10 лет и имеет тяжелую неизлечимую болезнь[3]. На железной дороге, таким образом, производилось обязательное пенсионное обеспечение. И хотя на казенных железных дорогах приплату вместо самой дороги производила казна, данный вид обеспечения нельзя в полной мере считать финансируемым государством[4].

Свод законов Российской империи включал в себя Устав о промышленности. Глава IV данного Устава «О найме рабочих на фабрики,

---

[1] *Литвинов-Фалинский В.П.* Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующим в России законам. С. 242.

[2] Там же. С. 242.

[3] Там же. С. 251-252.

[4] Обязательное пенсионное обеспечение для рабочих устанавливалось также Положением о постоянных мастеровых и рабочих морского ведомства по кораблестроительной части от 8 октября 1862 года. Этим лицам, лишившимся возможности продолжать адмиралтейские или заводские работы от ушиба, раны или увечья, на этих работах полученного, а также их вдовам и сиротам выплачивались пенсии за счет адмиралтейств и заводов. Некоторым рабочим пенсии назначались временно, до выздоровления. Поэтому здесь можно признать и осуществление обеспечения по болезни. См.: *Литвинов-Фалинский В.П.* Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующим в России законам. СПб., 1903. С. 255, 257.

заводы и мануфактуры» (издание 1893 г., том IX, часть 2, Устав о промышленности, раздел II) содержала запрет взимать с рабочих плату за врачебную помощь, то есть по сути речь идет о бесплатности лечения заболевших рабочих[1], хотя и не обязывает его осуществлять. Указывалось также, что «наиболее нуждающимся рабочим, потерявшим способность к труду и их семействам, выдается пособие на счет капитала, образуемого на основании статей ... сего Устава»[2].

Положение о найме на сельские работы, утвержденное 12 июня 1886 г., предусматривало, что «наниматель обязан оказывать заболевшему рабочему возможное, по имеющимся средствам, домашнее пособие и, в случае необходимости, содействовать отправлению его на место жительства или помещению в больницу»[3].

Нельзя не сказать о том, что имели место случаи включения условий об обеспечении больного рабочего в договор найма или в коллективный договор. Последние были заключены, в частности, в 1904 г. в Бакинской губернии, в 1906 г. между всеми лесопромышленниками города Архангельска и рабочими, занятыми на лесопильных заводах[4]. Таким образом, стороны трудовых отношений самостоятельно регулировали вопросы социального обеспечения в индивидуальном и коллективно-договорном порядке, что свидетельствует об отставании законодательства того времени от потребностей социально-обеспечительной практики.

В течение 1912 г. было принято два Закона – «Об обеспечении рабочих на случай болезни» и «О страховании рабочих от несчастных случаев». Действию положений, утвержденных этими законами, подчиняются те предприятия, «в коих постоянно заняты не менее 20 рабочих и применяются паровые котлы или машины»[5], а также те, в которых эти машины и котлы не применяются, но число постоянно занятых не менее 30 человек. Причем распространялись эти законы только на губернии и области европейской части России и Кавказского края. Положение об

---

[1] Законы об отношениях между предпринимателями и рабочими в области фабрично-заводской промышленности. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1908. С. 84.
[2] Там же. С. 206.
[3] Полное собрание законов, правил, инструкций, циркуляров о рабочих на фабриках, заводах и сельских работах. СПб.: Типо-Литография Х.Ш. Гельперна, 1887. С. 19-20.
[4] *Литвинов-Фалинский В.П.* Новые законы о страховании рабочих. СПб.: Типография А.В. Суворина, 1912. С. 25-26.
[5] Там же. С. 292.

обеспечении рабочих на случай болезни предусматривало оказание врачебной помощи за счет средств владельцев предприятий и выдачу денежных пособий из больничных касс. Капиталы последних состояли из взносов участников (от 1 до 2 процентов от заработка), приплат владельцев предприятий, из доходов с имущества кассы, из пожертвований, из денежных взысканий. Пособия выдавались: в случае болезни или увечья, по случаю родов и смерти.

Характеризуя первую половину XIX века, историки указывают, что развитие буржуазных отношений в экономике и кризис крепостного права повлекли изменения в социальной структуре общества. Произошла замена основных классов феодального общества на основные классы буржуазного общества – капиталистами и наемными рабочими, буржуазией и пролетариатом[1].

Подводя итог, можно сказать, что в досоветский период существовало шесть обособленных друг от друга, различных по способу финансирования и отличающихся по кругу субъектов правовых форм обеспечения. Во-первых, общественное призрение (в его рамках бесплатное медицинское обслуживание), субъектом здесь являлись любые физические лица. Во-вторых, обеспечение военнослужащих, субъектами которого были как служилые люди, так и члены их семей. Для чиновников существовало две организационно-правовых формы – эмеритура и государственное пенсионирование. Пятая форма – страхование рабочих, где субъектами были наемные работники. И, наконец, как прообраз негосударственного обеспечения функционировала цеховая взаимопомощь ремесленников.

2. Социалистический (советский) этап

После Октябрьской революции 1917 г. кардинально изменилась политика государства в области социального обеспечения. Это нашло отражение в различных элементах механизма правового регулирования данных отношений. Как указывал Я.М. Фогель, «первоначально в праве на социальное обеспечение был заложен классовый подход, и оно рассматривалось элементом правового статуса только трудящихся»[2]. В зависимости от вида деятельности определялся субъект (например, служащий), затем организационно-правовая форма (для служащих – соци-

---

[1] Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. М.: Юрид. лит., 1988. С. 6.

[2] *Фогель Я.М.* Социальное обслуживание инвалидов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 11.

альное страхование служащих), и потом – те виды обеспечения, на которые он мог рассчитывать. Однако «набор» возможностей (видов социального обеспечения) был различен в разных формах. Хотя в Конституциях СССР 1936 и 1977 гг. провозглашалось равенство всех граждан в их правах, в действительности социальное обеспечение не распространялось длительное время на целый ряд категорий граждан. Например, члены колхозов до принятия Закона СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов»[1] не имели права на государственное пенсионное обеспечение.

Разграничение организационно-правовых форм, как писал Е.И. Астрахан, происходило по следующим основным признакам: по контингенту обеспечиваемых, источнику финансирования и организационной системе[2]. «Государственное социальное страхование, – указывал автор, – распространяется на рабочих и служащих,... взаимное страхование охватывает членов артелей промысловой кооперации..., социальное обеспечение (в узком смысле) распространяется на военнослужащих и некоторые иные контингенты (работники науки, лица, имеющие особые заслуги, и др.),... общественная взаимопомощь колхозов охватывает членов колхозов...»[3]

Со временем в рамках социалистического этапа развития России происходит определенное развитие в сфере социального обеспечения и реализация гражданами своих социально-экономических прав приобретает более широкий масштаб. Право на некоторые виды социального обеспечения, которые ранее могли получать только определенные категории населения, было предоставлено всем гражданам (например, пенсия по возрасту). Появились пособия на ребенка, предоставление которого не было обусловлено социальным статусом гражданина. В.Ш. Шайхатдинов в этой связи пишет: «развитие социального обеспечения в СССР объективно привело к устранению существенных различий в обеспечении отдельных слоев и групп трудящихся, к сближению условий и уровня обеспечения в порядке государственного социального страхования рабочих и служащих, обеспечения за счет прямых бюджетных ассигнований, социального обеспечения членов колхозов. Пра-

[1] Ведомости ВС СССР. 1964. № 29. Ст. 340.
[2] *Александров Н.Г.* Советское трудовое право. М.: Госюриздат, 1950. С. 305.
[3] Там же. С. 306.

вовые формы социального обеспечения приобрели иное содержание, сблизились между собой»[1].

В литературе советского периода по общему правилу выделялось четыре этапа в развитии права социального обеспечения. В частности, В.С. Андреев, как уже отмечалось выше, первоначально выделял четыре этапа: с 1917 по 1921 г. (период победы Октябрьской революции, упрочения Советской власти и Гражданской войны), с 1921 по 1925 г. (восстановление народного хозяйства), с 1926 по 1932 г. (индустриализация страны и сплошная коллективизация сельского хозяйства) и «период победы социализма и период дальнейшего развития социалистического общества»[2], в соответствии с которыми эволюционировал круг субъектов социально-обеспечительных правоотношений[3].

В качестве критерия выделения периодов в истории социального обеспечения предлагается использовать качественное изменение организационно-правовой формы социального обеспечения, обусловленное изменением способа финансирования видов обеспечения этой формы[4].

В рамках социалистического периода, на наш взгляд, целесообразно выделить следующие периоды развития социального обеспечения. Первый период – ознаменован всеобщим страхованием трудящихся (1917–1919 гг.). Второй – время Гражданской войны и «военного коммунизма» (1919–1921 гг.). Третий период начинается с возвращения к страховым принципам в 1921 г. и заканчивается 1936 г. В дальнейшем, вплоть до начала 90-х годов, продолжается четвертый период, для которого характерно лишь появление новых видов алиментирования и развитие существовавших ранее.

---

[1] *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986. С. 21.

[2] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения). Курс лекций. Темы I–VIII. М., 1969. С. 62.

[3] В.С. Андреев уточнял, что в первом периоде «наряду с развитием социального обеспечения всех трудящихся на первый план все же выдвинулась забота о лицах, непосредственно решавших задачу разгрома интервентов», а, например, в следующем на первый план выходит «обеспечение рабочего класса – кадров, непосредственно решавших главную задачу – строительство социалистического общества». См.: Указ. соч. С. 74. Можно сделать вывод, что критерием здесь являются первоочередные задачи государства на конкретный период.

[4] Поскольку количество принятых нормативных правовых актов в период этапа социалистических преобразований чрезвычайно велико, в связи с этим ограничимся только новизной способа определения субъекта.

После Октябрьской революции 1917 г. новая власть незамедлительно начала активную деятельность в сфере социального обеспечения. Нормотворческая работа отражала классовую направленность политики государства. Принятый 22 декабря 1917 г. Декрет о страховании на случай болезни распространял свое действие на всех лиц, занятых по найму. Положение о страховании на случай безработицы, принятое 11 декабря 1917 г., охватывало всех лиц, «занятых по найму ... если только заработок не превышал трехкратного среднего заработка рабочих данной местности»[1], то есть уже не для всех, а только для тех, у кого был определенный размер дохода. Критерий предоставления этого вида обеспечения можно определить как размер получаемого дохода. Несколько позднее законодатель использует иной критерий выявления нуждаемости гражданина в социальном обеспечении. Речь о нем идет в Положении о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г., где в ст. 8 предусматривалось, что пенсия не выплачивалась лицам, лишившимся трудоспособности, если это не сопровождалось утратой заработка или его части. Данное Положение предусматривало один вид пенсий – по инвалидности. Пенсии по старости еще не было. Старость могла учитываться как одна из причин инвалидности, но не как самостоятельное основание для возникновения права на пенсию[2]. Можно отметить, таким образом, что предусматривались определенные условия, которым было необходимо соответствовать для получения какого-либо вида обеспечения. Одним из таких формально определенных условий было отсутствие заработка или его размер не должен быть выше определенной величины, другим критерием – наличие работы по найму.

Декретом СНК от 7 августа 1918 г. «О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семейств»[3] предусматривалось распространение пенсионного обеспечения не только на красноармейцев и на их семьи, но и на военнослужащих старой армии.

С изданием Декрета от 17 апреля 1919 г. «Об изменении финансовой системы социального обеспечения» начинается новый этап развития социального обеспечения. Он характеризуется полным упразднени-

---

[1] Цит. по: *Любимов Б.* Социальное страхование в прошлом и настоящем. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Вопросы труда, 1925. С. 76.

[2] *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Ист. очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971. С. 24.

[3] СУ РСФСР. 1918. № 58. Ст. 637.

ем социального страхования как такового и установлением на его месте государственного социального обеспечения[1]. Государственные предприятия и учреждения были освобождены от уплаты страховых взносов за рабочих и служащих. Средства на социальное обеспечение стали отпускаться из государственного казначейства[2]. Социальное страхование было заменено социальным обеспечением за счет средств государственного бюджета.

Происходит по существу огосударствление всего дела социального обеспечения и уход от страховых принципов обеспечения. Причина заключалась в том, что не были созданы органы, которые должны собирать взносы на страхование. Поскольку страхование было распространено на всех трудящихся, то и взносы должны были вносить все предприятия. Однако платили добровольно немногие предприятия, крупные и средние становились недоимщиками, мелкие не платили вообще. «Вся система взносов...потерпела фиаско. Отделы и подотделы социального обеспечения привыкли черпать свои средства непосредственно из государственного казначейства... Практика социального страхования оказалась во всех отношениях очень далекой от тех норм, которые были преподаны законодателем»[3].

Декретом от 28 августа 1919 г. установлены пенсии по случаю потери кормильца. Согласно данному декрету, социальное обеспечение предоставлялось всем нетрудоспособным (таковыми признавались лица, утратившие трудоспособность свыше чем на 60%, а также занятые уходом за детьми до 12-летнего возраста) и несовершеннолетним до 16-летнего возраста, лицам, не имеющим иных средств к существованию и находившимся на иждивении трудящихся, источником существования которых является собственный труд без эксплуатации чужого[4]. Следует подчеркнуть, что в нормах этого документа также проявляется классовая политика государства в тот период – обеспечить только тех лиц, которые трудились сами и не имели наемных работников.

---

[1] *Вишневецкий А.И.* Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского, Временного и советского правительств. 2-е изд., перераб и доп. М.: Вопросы труда, 1926. С. 6.

[2] *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Ист. очерк (1917–1970 гг.) М.: Юрид. лит., 1971. С. 29.

[3] *Вигдорчик Н.А.* Теория и практика социального обеспечения. М.; Л.: Книга, 1925. Вып. 3. С. 198-199.

[4] *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Ист.очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971. С. 34.

Особый интерес представляет кодифицированный акт – Сводка правил по выдаче пособий и пенсий, утвержденная 21 ноября 1920 г. Народным комиссариатом труда. В соответствии с этим актом пенсионер лишался пенсии, если натуральный доход превышал минимальную норму, установленную особой шкалой имущественного положения[1].

В Постановлении СНК от 8 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении инвалидов» появились дополнительные условия для получения пенсии. Право на социальное обеспечение при инвалидности имели лица, работавшие по найму и потерявшие трудоспособность вследствие увечья, профессионального заболевания или иных причин (старческая дряхлость и пр.), а также военнослужащие старой и Красной армии, лишившиеся трудоспособности вследствие увечья или заболевания, полученного на войне или на военной службе[2]. При этом в примечании указывалось, что если между прекращением работы по найму (увольнением со службы) и подачей заявления о назначении пенсии прошло более двух лет, то эти лица права на обеспечение лишались[3]. Кроме того, было предусмотрено также, что инвалидам всех групп, имеющим доходное хозяйство или промысел, оказывается трудовая, хозяйственная и прочая помощь. Пенсионное обеспечение оказывается лишь при невозможности обеспечения их в указанном порядке (т.е. в виде трудовой, хозяйственной и прочей помощи) либо в случае недостаточности для существования дохода от хозяйства либо промысла[4].

В дальнейшем, переход к новой экономической политике и появление негосударственного сектора экономики обуславливает изменения системы социального обеспечения. Наличие частной промышленности, введение хозяйственного расчета на предприятиях в связи с новой экономической политикой, подъем в экономике создают реальные предпо-

---

[1] Прилагались к Сводке Правила учета элемента сельского хозяйства при выдаче пенсии. Они, как цитирует Е.И. Астрахан, устанавливали следующее: «Учет стоимости имущества в пудах хлеба производился путем подсчета стоимости элементов хозяйства ... Так, рабочая лошадь оценивалась в 60 пудов хлеба, корова – в 45 пудов». См.: *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Ист. очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971. С. 42.

[2] Систематический сборник по социальному обеспечению (Действующее законодательство по вопросам государственного обеспечения, крестьянской общественной взаимопомощи и кооперации инвалидов). М.: Взаимопомощь, 1926. Т. 1. С.3.

[3] Там же. С. 5.

[4] Там же. С. 4.

сылки для возрождения социального страхования трудящихся за счет предприятий, на которых они работают.

Для этих целей СНК принимает Декрет от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»[1]. Теперь расходы по социальному обеспечению государственный бюджет в полном объеме не нес. Однако вне круга застрахованных остались группы населения страны, нуждавшиеся в помощи государства и по большей части находившиеся на иждивении трудящихся. Поэтому продолжалось широкомасштабное развитие социального обеспечения за счет ассигнований государства.

Сборник по социальному обеспечению 1926 г. разделяет нормативные правовые акты на три отдела. Первый охватывал инвалидов войны, семьи, лишившиеся кормильца, и семьи военнослужащих. Второй отдел включал акты по обеспечению лиц, не подлежащих социальному страхованию. Это были, во-первых, лица, имеющие заслуги перед республикой; во-вторых, научные работники высших учебных заведений и рабочих факультетов; в-третьих, как особый тип инвалидов, глухонемые и слепые и, в-четвертых, оказывалась помощь лицам, впавшим в нужду и пострадавшим от стихийных и социальных бедствий[2]. Таким образом, по существу впервые в отечественном пенсионном законодательстве был закреплен термин «нуждаемость», то есть государство на том этапе развития права социального обеспечения пришло к необходимости признать, что субъектом этого права являлись не только те лица, которые занимались общественно полезной для государства деятельностью, но и те, кто нуждался в помощи извне в силу отсутствия собственных источников средств к существованию. Третий отдел был посвящен крестьянской взаимопомощи. Система обеспечения крестьянства была предусмотрена Декретом СНК от 14 мая 1921 г. Ее окончательное оформление содержалось в «Положении о крестьянских обществах взаимопомощи», утвержденном 25 сентября 1924 г. ВЦИК и СНК. В задачу этих обществ входило проведение социального обеспечения в деревне и оказание помощи инвалидам, маломощному крестьянскому населению, вдовам и сиротам, впавшим в нужду; лицам, пострадавшим

---

[1] СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

[2] Систематический сборник по социальному обеспечению (Действующее законодательство по вопросам государственного обеспечения, крестьянской общественной взаимопомощи и кооперации инвалидов). М.: Взаимопомощь, 1926. Т. 1, 2, 3.

от стихийных и социальных бедствий[1]. Финансовая система крестьянской взаимопомощи составлялась из членских взносов (уплачиваемых в зависимости от имущественного положения члена общества), денежных и натуральных субсидий органов социального обеспечения и других государственных учреждений, доходов от арендованных или принадлежащих обществам имуществ и предприятий, добровольных пожертвований и случайных поступлений[2].

Последующие мероприятия государства на селе – раскулачивание и сплошная коллективизация – приводят к тому, что класс наемных работников в деревне исчезает. Вместо страхования развиваются колхозные кассы взаимопомощи, ставшие правопреемниками касс крестьянской взаимопомощи. В марте 1931 г. утверждено положение об этих кассах[3].

В это же время начинается закрепление прав граждан в сфере здравоохранения. В частности, в соответствии с инструкцией от 11 марта 1926 г., все пострадавшие вне дома от несчастных случаев имеют право на первую неотложную помощь с бесплатным предоставлением медикаментов и лечебных средств[4].

Далее, в 1928 г. были впервые выделены в качестве самостоятельного вида пенсии по возрасту. Ранее, как уже отмечалось, возможность получения этого вида выплат была связана не с достижением определенного возраста, а с получением статуса инвалида и невозможностью трудиться. В первую очередь пенсионное обеспечение по старости было введено с января 1928 г. для рабочих предприятий текстильной промышленности. Постановлением ЦИК и Совнаркома СССР от 15 мая 1929 г. утвержден общий Закон «Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости». Круг обеспечиваемых был расширен, предусматривалось последующее распространение пенсионного обеспечения по старости на рабочих, а также служащих прочих отраслей народного хозяйства[5].

---

[1] Систематический сборник по социальному обеспечению (Действующее законодательство по вопросам государственного обеспечения, крестьянской общественной взаимопомощи и кооперации инвалидов). М.: Взаимопомощь, 1926. Т. 1. С. XVII.

[2] Там же. С. XIX.

[3] СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.

[4] *Андреев В.С.* Право социального обеспечения: Учебник. М.: Юрид. лит., 1974. С. 96.

[5] *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Ист. очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971. С. 89.

После принятия Конституции СССР 1936 г. получение пенсии по возрасту и инвалидности служащими теперь осуществлялось на тех же условиях, что и для рабочих. Данное положение было закреплено постановлением ВЦСПС, утвержденным 31 июля 1937 г.[1]

Постановление СНК СССР от 23 марта 1937 г. «О снятии некоторых расходов с бюджета государственного социального страхования и изменении тарифа страховых взносов» возложило финансирование мероприятий по медицинскому обслуживанию в полном объеме на государство, то есть было закреплено всеобщее бесплатное медицинское обслуживание, предоставляемое всем гражданам независимо от их правового положения[2]. Состояние здоровья гражданина, таким образом, было признано государством единственным критерием, в силу которого он признавался нуждающимся в медицинском обслуживании.

В период третьей пятилетки в СССР складывается отдельная система социального страхования кустарей и ремесленников. Она имела определенный круг страхуемых, осуществлялась за счет кооперативных средств и выполняла все функции страхования в своей организационной системе[3]. СНК СССР 28 декабря 1938 г. принимает Постановление «О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе со злоупотреблениями в этом деле». В соответствии с ним вводится новое условие, определяющее размер пособия по временной нетрудоспособности и пенсий – непрерывный трудовой стаж и членство в профсоюзе[4].

Также в рассматриваемый период совершенствуется правовое регулирование пенсионного обеспечения и обеспечения пособиями военнослужащих и членов их семей. Так, Постановлениями СНК СССР от 16 июля 1940 г. «О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям» и от 5 июля 1941 г. «О пенсиях и пособиях лицам высшего, старшего и среднего начальствующего состава, лицам младшего начальствующего состава сверхсрочной службы, специалистам рядового состава сверхсрочной службы и их семьям» было закреплено, что социальное обеспечение

---

[1] СЗ СССР. 1937. № 49. Ст. 203.

[2] *Андреев В.С.* Право социального обеспечения: Учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 104.

[3] Советское пенсионное право: Учебное пособие / Под ред. М.Л. Захарова. М.: Юрид. лит., 1974. С. 84.

[4] Советское право социального обеспечения: Учебное пособие / Под ред. П.М. Маргиева. М.: Юрид. лит., 1989. С. 61.

военнослужащих впредь гарантируется специальными статьями расходной части государственного бюджета[1].

После Великой Отечественной войны увеличивается число видов обеспечения и появляются новые группы обеспечиваемых. В частности, установлены государственные пособия многодетным и одиноким матерям[2]. Закон о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. расширил круг граждан, обеспечиваемых пенсией. Право на пенсию приобрели, наряду с рабочими и служащими, учащиеся и аспиранты. Позднее государственное пенсионное обеспечение было распространено на бывших членов промысловой кооперации, председателей, специалистов, механизаторов колхозов и их семьи[3].

Вместе с системой социального страхования трудящихся было создано социальное обеспечение (обычно оно называется обеспечением в узком смысле слова) за счет ассигнований из государственного бюджета. Круг обеспечиваемых включает в себя лиц, имеющих особые заслуги перед государством и обществом независимо от вида их общественно полезной деятельности, некоторые категории военнослужащих, писателей, композиторов, работников изобразительных искусств – членов творческих союзов и членов семей всех указанных лиц[4].

Постановлением СМ РСФСР от 13 июля 1957 г. были введены пособия инвалидам и престарелым, не получающим государственных пенсий[5]. Таким образом, социальное обеспечение стало постепенно распространяться на определенные категории лиц вне зависимости от участия в труде. В этот же ряд следует поставить Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 26 сентября 1967 г. «О мероприятиях по дальнейшему повышению благосостояния советского народа»[6]. В соответствии с ним введен новый вид пособий – инвалидам с детства 1 и 2 групп, достигшим 16-летнего возраста. В принятом 25 октября 1963 г. Постановлении

---

[1] *Андреев В.С.* Право социального обеспечения: Учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 105.

[2] Социальное обеспечение в СССР: Сб. нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 453.

[3] Советское пенсионное право: Учебное пособие / Под ред. М.Л. Захарова. М.: Юрид. лит., 1974. С. 87.

[4] *Андреев В.С.* Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1963. С. 128.

[5] СП РСФСР. 1958. № 1. Ст. 14.

[6] СП СССР. 1967. № 23. Ст. 161.

СМ СССР «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» было предусмотрено, что выплата этих пособий производится за счет средств, выделяемых из союзного бюджета[1]. Из приведенных примеров следует, что в рассматриваемый период заметно активизируется деятельность государства в области правового регулирования обеспечения пособиями более широкого круга нуждающихся.

Основными для характеристики данного периода являются формы обеспечения колхозников. Закон СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов»[2] установил государственную систему социального обеспечения за счет централизованного фонда социального обеспечения. В соответствии со ст. 21 этого Закона «все колхозы, начиная с 1964 г., производят денежные отчисления в централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников». Согласно данному Закону, выплачивались не только пенсии, но и пособия женщинам по беременности и родам, а иные виды пособий были введены несколько позднее.

ЦК КПСС и СМ СССР 28 ноября 1969 г. утвержден Примерный Устав колхоза[3], которым впервые в нашей стране было введено социальное страхование колхозников. В пункте 40 Устава предусмотрено, что колхоз производит отчисления в централизованный фонд социального обеспечения колхозников и в централизованный союзный фонд социального страхования колхозников. В «Положении о порядке обеспечения членов колхозов пособиями по социальному страхованию», утвержденном Постановлением Президиума ВЦСПС 21 августа 1985 г., предусмотрено следующее: «Членам колхозов (в том числе рыболовецким) за счет централизованного союзного фонда социального страхования колхозников выдаются ... пособия по социальному страхованию»[4].

Признав наличие малоимущих семей, государство различными способами старалось снизить, свести к минимуму необеспеченность. С этой целью для выявления нуждающихся государство обращается к опыту прежних лет, предоставляя денежные средства в зависимости от размера дохода. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. «О введении пособий на детей малообеспеченным семь-

---

[1] Социальное обеспечение в СССР: Сб. нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 471.

[2] Там же. С. 336.

[3] Там же. С. 23.

[4] Там же. С. 153-154.

ям» постановил ввести пособия на детей семьям, в которых средний совокупный доход на члена семьи не превышает 50 руб. в месяц[1].

В Конституции СССР 1977 г. указывалось, что в СССР действуют и развиваются государственные системы здравоохранения, социального обеспечения. В ч. 2 ст. 43 Конституции СССР 1977 г. в качестве организационно-правовых форм социального обеспечения перечислены «социальное страхование рабочих, служащих и колхозников;... выплата за счет государства и колхозов пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца;... забота о престарелых гражданах и инвалидах»[2]. В связи с чем, как верно отметил В.С. Андреев, комментируя данные нормы, отпала потребность в определении социального обеспечения в узком и широком смысле слова[3].

В данный период по существу уже складываются предпосылки качественно нового подхода к определению круга субъектов социально-обеспечительных правоотношений. Большее значение начинает приобретать нуждаемость, которая определяется вне зависимости от социально-классовой принадлежности или профессии. Состояние нуждаемости определяется только теми обстоятельствами, которые государство признает уважительными, когда гражданин лишен способности к самообеспечению и к содержанию своей семьи.

3. Современный (постсоциалистический) этап

Коренные изменения социально-экономической и политической ситуации в стране на рубеже 80–90-х годов XX века создали предпосылки для существенного изменения системы социального обеспечения нуждающихся лиц. Эти изменения нашли отражение в законодательстве[4] и, прежде всего, в Конституции РФ 1993 г., которая провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), а Российскую Федерацию социальным государством, где обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и

---

[1] Социальное обеспечение в СССР: Сб. нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 423.

[2] Там же. С. 9.

[3] *Андреев В.С.* Право социального обеспечения: Учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 112.

[4] См.: Закон СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст. 418.

пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7).

Однако начало постсоциалистического этапа не следует связывать исключительно с датой принятия Конституции РФ, поскольку определенные изменения в правовое регулирование социального обеспечения были внесены иными нормативными правовыми актами. В частности, Законом РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» был упразднен классовый подход к пенсионному обеспечению различных категорий нуждающихся граждан, а также впервые были введены социальные пенсии, которые предоставлялись независимо от факта участия в трудовой и иной общественно полезной деятельности. Указом Президента РФ от 16 сентября 1992 г. № 1077 «О негосударственных пенсионных фондах» впервые в нашей стране были заложены основы системы негосударственного пенсионного обеспечения, получившей дальнейшее развитие в Федеральном законе от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Следует отметить, что на протяжении рассматриваемого этапа значительное влияние на формирование системы социального обеспечения оказывают усложнившаяся геополитическая ситуация в мире, состояние экологической безопасности населения, этнические и межнациональные конфликты, проблемы развития экономики России и некоторые другие факторы. В этих условиях возникла объективная потребность в *увеличении числа оснований для признания граждан нуждающимися* в социальном обеспечении, в связи с чем были приняты законы об обеспечении вынужденных переселенцев, беженцев, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, и других категорий.

Вместе с тем наглядно прослеживается другая тенденция – *конкретизация круга обеспечиваемых* посредством нормативного закрепления принципа адресности, в силу которого социальное обеспечение предоставляется действительно нуждающимся лицам. К их числу государство при помощи четко определенных критериев, в частности такого, как *величина прожиточного минимума*, ограничивает круг лиц, нуждающихся в социальном обеспечении. Так, например, в случае, если среднедушевой доход семьи (лица) ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, появляется возможность получить пособие в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Подтверждает сказанное и другой пример. Первоначально Федеральным зако-

ном от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» ежемесячное пособие на ребенка до достижения им возраста 16 лет выплачивалось всем семьям. Впоследствии, в результате внесения изменений в данный Закон, указанное пособие стало выплачиваться только семьям, в которых среднедушевой доход был ниже прожиточного минимума.

Следующей характерной чертой рассматриваемого этапа является *обособление средств страховых фондов социального обеспечения от средств бюджетов всех уровней*, что нашло закрепление в таких нормативных правовых актах, как Положение о Фонде социального страхования РФ[1], Положение о Пенсионном фонде РФ[2] и Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования[3]. Результатом этого обособления стало возвращение к подлинным страховым началам социального обеспечения, поскольку существовавшие ранее виды обеспечения по социальному страхованию (например, пособия по государственному социальному страхованию) при наличии практически единственного работодателя-государства, а значит и единственного страхователя, финансировались, по существу, государством за счет бюджетных ассигнований, поэтому являлись страховыми только формально.

Следующей чертой данного этапа можно признать определенное *снижение уровня государственных гарантий социального обеспечения.* В частности, это проявляется в установлении предельных размеров некоторых видов пособий, причем размер пособия фактически не ставится в прямую зависимость от стажа уплаты страховых взносов и размера заработной платы, из которой они исчисляются. Так, для пособий по временной нетрудоспособности при непрерывном трудовом стаже 8 лет и более размер пособия должен составлять 100% заработка. Однако специальным Законом максимальный размер пособия определяется в

---

[1] Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 599.

[2] Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 5. Ст. 180.

[3] Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

фиксированной денежной сумме, которая может быть значительно ниже, получаемого заработка[1].

Подтверждает сказанное и другой пример. Длительное время в законодательстве устанавливался минимальный размер пенсий, равный 50% среднемесячного заработка гражданина. В настоящее время это правило применительно к страховым (трудовым) пенсиям по возрасту утратило силу и, как следствие, размеры пенсий для многих граждан устанавливаются в сумме, не достигающей указанного размера, и фактически равняются 20-30% среднего месячного заработка. Таким образом, по сравнению с советским этапом сумма отчислений в фонды социального страхования от начисленной заработной платы увеличилась вдвое – с 13% (к началу девяностых годов) до 26% (в настоящее время), что тем не менее не привело к адекватному увеличению размеров страховых (трудовых) пенсий.

Рассматриваемая тенденция проявляется также в переходе от *относительных* величин (в процентах от среднего заработка или МРОТ) к *абсолютным* (выраженных в твердых денежных суммах) при определении размеров социально-обеспечительных выплат. Например, законодатель установил, что с 1 января 2001 г. выплата стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат производится исходя из базовой суммы 100 рублей[2]. В тот период данное решение было продиктовано дефицитом средств федерального бюджета и постепенным расширением круга субъектов-получателей социально-обеспечительных предоставлений. В результате был снижен реальный уровень обеспечения, поскольку недостаточно полно учитывались последствия объективно существующих инфляционных процессов (в силу которых снижается покупательская способность населения), имеющих место и в настоящее время.

Не менее показательным примером рассматриваемой тенденции является *частичная замена натуральных видов социального обеспечения*

---

[1] Например, Федеральным законом от 22 декабря 2005 г. № 180-ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 г.» предусмотрено, что максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности не может превышать 15000 руб. // СЗ РФ. 2005. № 52 (1 ч.). Ст. 5593.

[2] Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

денежными выплатами. Так, с 1 января 2005 г. началась реформа системы социально-обеспечительных льгот, целью которой является обеспечение гражданину выбора между натуральными предоставлениями и денежными выплатами. Снижение уровня государственных гарантий, на наш взгляд, проявляется в том, что реальное денежное содержание этих выплат на порядок ниже тех сумм, от уплаты которых освобождался гражданин при использовании льгот. Например, пенсионерам предоставлялось право бесплатного проезда на общественном городском и пригородном транспорте (кроме такси) независимо от числа поездок в определенный календарный период. В настоящее время данная льгота заменена денежными выплатами в твердой денежной сумме, которые явно не соответствуют денежному эквиваленту ранее предоставляемой льготы[1].

В непосредственной связи с рассмотренной особенностью современного этапа находится такая черта, как *децентрализация правового регулирования социально-обеспечительных отношений*, которая выражается в передаче ряда полномочий в данной сфере от Федерации субъектам Федерации и муниципальным образованиям. Основа этой тенденции была заложена ст. 72 Конституции РФ, которая отнесла к совместному ведению координацию вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, *социальной защиты, включая социальное обеспечение.* К предметам ведения местного самоуправления были отнесены обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения[2]. Механизм и порядок финансирования указанных мероприятий[3] предусмотрен в настоящее время бюджетным законодательством.

На практике реализация полномочий происходила первоначально в порядке собственной инициативы субъектов РФ и органов местного самоуправления[4], а затем в связи с передачей определенных полномо-

---

[1] Например, в Томской области в 2005 г. размер денежной выплаты составлял 200 руб. в месяц.

[2] См.: пп. 28 п. 2 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

[3] По данному вопросу см., например: *Зуев В.М.* Бюджетное право РФ: современные проблемы. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. С. 8-30, 225-243.

[4] Например, постановление Администрации г. Томска от 30 сентября 1999 г. № 653 «Об утверждении положения о порядке предоставления единовременной матери-

чий федеральным законом. Низкий уровень обеспечения, предоставляемого в соответствии с федеральным законодательством, обусловил принятие субъектами Федерации ряда актов в сфере социального обеспечения. Например, Указом Президента Республики Татарстан от 30 декабря 1991 г. № УП-292 «О минимальных социальных гарантиях для населения Республики Татарстан» для населения республики минимальный размер пособия по временной нетрудоспособности был установлен на уровне 99% минимального размера оплаты труда[1].

Предоставление различных видов социального обеспечения было передано на уровень субъектов Федерации и муниципальных образований Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Например, размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, ранее предоставлявшегося в соответствии с нормами федерального законодательства, в настоящее время устанавливается нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации[2].

Современный этап развития права социального обеспечения характеризуется *усилением роли международного правового регулирования* в связи с активизацией в последние годы интеграционных процессов в Европе и мире. Результатом международного сотрудничества России со странами ближнего и дальнего зарубежья и участия в работе международных организаций, прежде всего Международной организации труда (МОТ), явились принятие и ратификация международных договоров, конвенций, межправительственных соглашений и т.п.. Например, 11 апреля 1994 г. был подписан Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении, который является специальным правовым актом, направленным на комплексное регулирование социально-обеспечительных отношений на межгосударственном уровне. Примером тесного сотрудничества с государствами-участниками СНГ являются межгосударственные Соглашения[3], в силу которых в об-

---

альной помощи гражданам г. Томска, пострадавшим от пожара» // Томский вестник. 1999. № 160.

[1] Консультант Плюс. Региональный выпуск [Электронный ресурс]. Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Консультант Плюс-Сервис. 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

[2] См.: ст. 16 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ).

[3] См.: Соглашение государств-участников СНГ от 14 февраля 1992 г. «О социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей» // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1; Соглашение госу-

ласти выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов, а также в области пенсионного обеспечения осуществляются по законодательству государства, на территории которого проживает гражданин, без взаимных расчетов, а необходимые для этого документы принимаются без легализации. Данные Соглашения являются важнейшим элементом системы гарантий социального обеспечения для граждан бывшего СССР.

Социальному обеспечению всегда было свойственно *сочетание единства и дифференциации правового регулирования* социально-обеспечительных отношений, что находит проявление в установлении, с одной стороны, общих норм, распространяющихся на всех нуждающихся (единство), с другой – в наличии специальных нормативных положений, касающихся отдельных категорий граждан (дифференциация). Данный принцип сохраняет свое значение и в настоящее время. Однако стремление законодателя к дифференциации, к сожалению, стало чрезмерным, что в итоге привело к существенному разрыву в уровне обеспечения нуждающихся лиц. Данная тенденция, в частности, проявляется в установлении привилегированных условий и значительно более высоких размеров обеспечения по сравнению со средним уровнем обеспечения подавляющего большинства населения. Например, в соответствии со ст. 15 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в РФ» судья, пребывающий в отставке, имеет право на пожизненное денежное содержание, размер которого, в зависимости от стажа судьи, может составлять от 80 до 85% от заработной платы[1] судьи, занимающего соответствующую должность, с учетом всех доплат, надбавок

дарств-участников СНГ от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения» // Бюллетень международных договоров. 1993. № 4; Соглашение государств-участников СНГ от 15 мая 1992 г. «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ» // Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

[1] Согласно данным Министерства финансов РФ о ходе реализации Федеральной целевой программы «Развитие судебной реформы России на 2002-2006 годы» (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805 // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623), к началу 2006 г. средний размер заработной платы судей по стране составлял ***59,2 тыс. руб.*** (см. по данному вопросу: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.abnews.ru/index.php?news_id=18476&rub=40&page=2, свободный; см. также: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minfin.ru, свободный). Таким образом, нетрудно подсчитать, что по самым приблизительным оценкам средний размер пожизненного денежного содержания судей превышает средний размер страховой (трудовой) пенсии *более чем в 18 раз.*

и поощрений без каких-либо ограничений, в то время как размер любой страховой (трудовой) пенсии (ее базовой и страховой частей) в настоящее время ограничен в соответствии со ст. 30 Закона о трудовых пенсиях и к концу 2005 г. в среднем по стране составлял 2537,9 рублей[1].

Показательным в этом плане является и пример с доплатой к пенсии депутатам Государственной Думы РФ и членам Совета Федерации РФ в связи с досрочным прекращением полномочий, размер которой в соответствии с п. 3 ст. 29 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» составляет от 55 до 75% ежемесячного денежного вознаграждения. Фактический размер такой доплаты превращает ее во вторую пенсию, в то время как по общему правилу гражданин РФ имеет право только на одну пенсию.

Далее, несмотря на отмену персональных пенсий в 1990 г., фактически этот институт продолжает существовать в праве социального обеспечения, доказательством чему является завуалированное понятием «материальное обеспечение» выплата пенсий по случаю потери кормильца персонально определенным семьям умерших (погибших) депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации на основании специальных Указов Президента РФ[2].

Приведенные примеры свидетельствуют о *сверхобеспечении*, то есть об обеспечении сверх определенного законодателем уровня удовлетворения алиментарных потребностей. Сверхобеспечение является явным нарушением *принципа социальной справедливости*, под которым понимается обеспечение независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, *имущественного и должностного положения*, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств[3]. По нашему мнению, существование и развитие рассматриваемой тенденции нельзя признать дифференцированным регулированием, ибо при этом *утрачивается*

---

[1] См.: официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.gks.ru/skriptts/db_inet/dbinet.cgi.

[2] См., например: Указ Президента РФ от 1 мая 1994 г. № 443 «О материальном обеспечении членов семьи Манжосова Н.И.» // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2143; Указ Президента РФ от 22 августа 1997 г. № 914 «О материальном обеспечении членов семьи Маневича М.В.» // СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3965 и др.

[3] См.: ст. 4 Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

объективность критериев нуждаемости. Именно поэтому данные нормативные положения, безусловно, не находят и не могут найти поддержки и понимания в обществе.

Подводя итог рассмотрению вопроса об особенностях современного этапа развития права социального обеспечения, перечислим его основные, наиболее характерные черты:

1) увеличение числа оснований для признания граждан нуждающимися;

2) конкретизация круга обеспечиваемых с одновременным отступлением от объективных критериев дифференциации социального обеспечения нуждающихся граждан;

3) обособление средств страховых фондов социального обеспечения от средств бюджетов всех уровней;

4) снижение уровня государственных гарантий социального обеспечения;

5) частичная замена натуральных видов социального обеспечения денежными выплатами;

6) децентрализация правового регулирования социально-обеспечительных отношений;

7) усиление роли международного правового регулирования.

Конечно, представленный перечень не является исчерпывающим и не исключает возможности выделения иных особенностей современного этапа развития права социального обеспечения в России. К примеру, современный этап характеризуется высокой активностью нормотворческой деятельности, в результате чего законодательство о социальном обеспечении представляет собой значительный по объему пласт нормативных правовых актов, входящих в общую систему законодательства России. Результатом активного нормотворческого процесса явилось не только обновление законодательства в этой сфере, но и, одновременно, дестабилизация нормативной системы, приводящая к появлению значительного числа коллизий норм[1]. Эта особенность свойственна, конечно, не только данной отрасли правового регулирования, но она, тем не менее, специфицирует именно современное состояние законодательства о социальном обеспечении.

---

[1] По данному вопросу см.: *Агашев Д.В.* Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. Томск: Изд-во НТЛ, 2005.

Глава IV. ПРЕДМЕТ И МЕТОД ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ. СООТНОШЕНИЕ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ДРУГИМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА РОССИИ

1. Предмет и метод права социального обеспечения

В теории права под **предметом** правового регулирования принято понимать определенную совокупность качественно однородных общественных отношений. Предмет отрасли является важнейшим дифференцирующим критерием обособления ее от других отраслей права, то есть доказательством ее самостоятельности. Данная проблема подвергалась достаточно обстоятельному анализу в науке права социального обеспечения, однако большинство работ относятся к 70–90-м годам прошлого века, в связи с чем они не отвечают новациям действующего законодательства и поэтому не могут быть безоговорочно приняты в настоящее время. В то же время в большинстве современных учебников по праву социального обеспечения авторы, характеризуя понятие предмета данной отрасли права, как правило, ограничиваются лишь перечислением групп общественных отношений, относящихся, по их мнению, к предмету этой отрасли. В частности, М.О. Буянова, выделяет: 1) отношения по социальному обеспечению в денежной форме, 2) отношения по предоставлению социальных услуг, 3) процедурные и процессуальные отношения[1]. Представляется, что такой подход не совсем точно раскрывает специфику предмета права социального обеспечения.

На наш взгляд, целесообразно выделить признаки отношений, составляющих предмет права социального обеспечения. При этом следует учитывать, во-первых, что совокупность исследуемых общественных отношений должна быть качественно однородной, во-вторых, – необходимыми являются только те признаки, которые специфичны исключительно для права социального обеспечения, но не для характеристики правового статуса лица в целом[2].

---

[1] Право социального обеспечения: Учебник / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2001. С. 12-13.

[2] Некоторые авторы, характеризуя социально-обеспечительные правоотношения, указывают, что при этом реализуются конституционные права граждан. Однако подобное можно сказать также, например, и в отношении трудовых гражданских и других правоотношений.

В этой связи, по нашему мнению, структуру предмета права социального обеспечения составляют две группы общественных отношений: 1) *социально-обеспечительные отношения*; 2) *отношения, непосредственно связанные с социально-обеспечительными*. Первая группа представляет собой основу (ядро) предмета – это ***социально-обеспечительные отношения***. Социальное обеспечение, как указывалось ранее, связывается с *государственной помощью* и (или) *содержанием* граждан, которые в силу объективных причин лишены возможности к самообеспечению и необходимых средств для жизнесуществования. Социально-обеспечительные отношения порождаются правом, поскольку одной из важнейших предпосылок их возникновения и существования является *закрепленная в законодательстве воля и обязанность государства осуществлять социально-обеспечительные мероприятия*. Следовательно, до правового регулирования таких отношений возникнуть не может. Примером этому служит институт социальных пенсий, который был включен в предмет права социального обеспечения только в связи с принятием Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР»[1] и прежде не существовал. Социально-обеспечительные отношения, в свою очередь, можно разделить на два вида – *материальные* и *процедурные*.

Материальные отношения возникают в связи с предоставлением и получением отдельных видов социального обеспечения, следовательно, данные отношения связаны с распределением в адрес нуждающихся на возмездно-эквивалентных (социальное страхование) или безвозмездных (для отдельных видов государственного обеспечения) началах общественных и обобществленных средств, аккумулированных в государственных (муниципальных) фондах. При этом следует иметь в виду, что финансирование мероприятий по социальному обеспечению производится из федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов муниципальных образований.

В то же время в литературе и в некоторых нормативных правовых актах источниками финансирования мероприятий по социальному обеспечению называются средства организаций[2]. Так, согласно п. 5 ст. 1

---

[1] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

[2] См., например: Право социального обеспечения. Практикум. Нормативные акты, образцы документов. Учебно-практическое издание. М., 1997. С. 18, 32; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения. М., 2004.

Закона о трудовых пенсиях пенсионное обеспечение граждан помимо средств бюджетов Российской Федерации, ее субъектов и средств местных бюджетов может осуществляться за счет средств организаций посредством локального регулирования соответствующих отношений. Однако указанный подход поддерживается не всеми учеными. Так, в частности, В.Ш. Шайхатдинов, М.О. Буянова[1] и некоторые другие авторы вполне обоснованно, на наш взгляд, утверждают, что в праве социального обеспечения отсутствует локальное регулирование, что данная отрасль относится к публичным отраслям права, а обязанность по созданию и обеспечению функционирования данной системы Конституцией РФ (ст.ст. 7, 39, 41) возлагается только на государство.

Таким образом, материальные социально-обеспечительные отношения складываются при распределении, как правило, государственных (муниципальных) средств[2] в целях предоставления государственной помощи и (или) содержания в виде:

1) пенсий;
2) пособий;
3) социально-обеспечительных льгот;
4) социально-обеспечительных компенсаций;
5) социальных и медицинских услуг;
6) предметов первой необходимости (например, таких, как пища, одежда, обувь, лекарственные средства и т.п.).

При анализе материальных отношений важно также иметь в виду, что субъектами этих отношений являются, с одной стороны, нуждающиеся (субъекты-получатели), которыми могут быть лишь *физические лица*, а в ряде случаев – *семья*, а также отдельные *члены семьи*, с другой стороны, *орган социального обеспечения*, обязанный в соответствии с

---

[1] *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск, 1986. С. 104; Право социального обеспечения: Учебник / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2001. С. 7-8.

[2] В настоящее время в связи с принятием Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» формируется относительно новый и своеобразный вид пенсионного обеспечения, сочетающий в себе признаки государственного и негосударственного механизма правового регулирования – отношения по негосударственному пенсионному обеспечению за счет ***добровольных платежей*** граждан и организаций в бюджеты негосударственных пенсионных фондов на условиях их возвратности в виде регулярных выплат в соответствии с пенсионными схемами.

законом обеспечить соответствующие предоставления за счет государственных (муниципальных) средств.

На протяжении многих лет в науке права социального обеспечения так и не был выработан обобщающий термин, применимый в отношении всех органов, осуществляющих предоставление отдельных видов социального обеспечения. Впервые вариант общего названия государственных и иных органов советской системы социального обеспечения – *органы, осуществляющие функции социального обеспечения,* – предложил В.С. Андреев[1]. В связи с изменившейся социально-экономической и политической ситуацией в России изменились также виды, статус и функции органов системы социального обеспечения, о чем речь шла несколько ранее. В ряде случаев соответствующие функции в отношении нуждающихся осуществляют не только государственные (муниципальные) органы, но и юридические и физические лица (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и т.п.). Поэтому в дальнейшем для целей настоящей работы указанные субъекты, осуществляющие государственные функции по социальному обеспечению, будут обобщенно именоваться термином «***органы социального обеспечения***».

Процедурные отношения являются вспомогательными, тесно связанными с материальными, суть которых заключается в определенном порядке поведения (деятельности) субъектов. Существует два вида таких отношений. Отношения первого вида связаны *с обращением нуждающихся за предоставлением отдельных видов социального обеспечения,* его рассмотрения органом социального обеспечения и принятия решения по конкретному случаю. Для данной группы процедурных отношений свойствен обслуживающий характер, и самостоятельного значения вне связи с материальными отношениями они не имеют.

Отношения второго вида связаны *с установлением юридических фактов, имеющих значение для определения (подтверждения) права на отдельные виды социального обеспечения.* Речь в данном случае идет, например, об установлении (подтверждении) группы инвалидности (степени ограничения способности к осуществлению трудовой деятельности), о подсчете и подтверждении стажа и некоторых других случаях. Указанная группа отношений в ряде случаев может существовать вне связи с материальными отношениями. Так, в частности, гражданину может быть установлен статус инвалида, однако он вправе не обращаться за предоставлением отдельных видов социального обеспечения,

[1] См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1971. С. 115.

связанных с наличием данного статуса, хотя процедура установления инвалидности (степени ограничения способности к осуществлению трудовой деятельности) будет соблюдена в полном объеме.

На протяжении ряда лет в учебной и научной литературе[1] в качестве одного из элементов предмета права социального обеспечения неизменно назывались ***процессуальные отношения***, т.е. правоотношения по разрешению споров, связанных с рассмотрением жалоб граждан и споров в области социального обеспечения. Однако указанные отношения, по нашему мнению, охватываются предметом регулирования гражданско-процессуального и административного права и, следовательно, не включаются в предмет права социального обеспечения, поскольку в данной области правового регулирования нет собственных процессуальных норм и институтов. При этом рассмотрение жалоб и разрешение споров осуществляется юрисдикционными органами – судом в порядке гражданского судопроизводства и вышестоящим органом в общем административном порядке с учетом специальных норм законодательства о социальном обеспечении[2].

Вторую группу общественных отношений, включаемых в предмет права социального обеспечения, можно обобщенно именовать ***отношениями, непосредственно связанными с социально-обеспечительными***. К ним относятся, во-первых, отношения по *формированию (аккумулированию) средств фондов социального обеспечения, их управлению и инвестированию*, во-вторых, *отношения между государственными органами (учреждениями) по организации функционирования системы социального обеспечения.* Данные отношения, помимо того, что они являются сопутствующими, производными от социально-обеспечительных отношений, имеют сложную, комплексную природу, поскольку одновременно подпадают под регулирование разных отрас-

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М., 1971. С. 130-138; *Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А.* Указ. соч. С. 47; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 146 и др.

[2] См.: ст. 65 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 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»; ст. 27 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; ст. 31 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» и др. В дальнейшем этот вопрос будет изложен более подробно.

лей права. Так, отношения по формированию средств социального обеспечения и их управлению регламентируются нормами налогового законодательства в части порядка взимания налогов и страховых взносов, однако в то же время эти отношения подпадают под регулирование норм права социального обеспечения применительно к порядку учета этих средств в системе обязательного социального страхования. Отношения, складывающиеся между государственными органами (учреждениями) по организации функционирования системы социального обеспечения, относятся к предмету регулирования административного права, но в силу специфики данной сферы управления определенная часть процедурных норм, устанавливающих порядок деятельности указанных органов и учреждений, относится к праву социального обеспечения.

Помимо предмета отрасли права социального обеспечения, который согласно постулатам общей теории права считается материальным критерием разграничения отраслей российского права, необходимым юридическим критерием выделения отрасли права является также **метод правового регулирования**, т.е. совокупность специфических приемов и способов, используемых при регламентации отношений, включаемых в предмет права социального обеспечения. Хотя в юридической науке выдвигался тезис о существовании некоего единого метода регулирования, свойственного всем правовым отраслям[1], до настоящего времени необходимость определения отраслевого метода правового регулирования остается одной из важных и достаточно сложных задач юридической науки.

Происшедшие кардинальные изменения в сфере социального обеспечения населения за последнее десятилетие привели к пересмотру многих идей, принципов, понятий, на которых формировалась наука и отрасль права социального обеспечения в советский период. Постоянная активность нормотворцев всех уровней в этой сфере правового регулирования за последнее время породила ряд практических и теоретических вопросов, которые дают скептикам новые аргументы в пользу непризнания права социального обеспечения самостоятельной отраслью. Действительно, в настоящий период существует необходимость проведения работы по уточнению ряда концептуальных вопросов теории права социального обеспечения, к числу которых относится также

[1] См.: *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. М., 1976. С. 111.

проблема анализа приемов и способов воздействия на общественные отношения, составляющие предмет данной правовой отрасли.

Проблема метода правового регулирования для права социального обеспечения является одной из наиболее острых, полемичных и в то же время недостаточно разработанных. Она не была в полной мере решена ни в ходе научной дискуссии 60–70-х годов XX века, ни в 80-е годы. Не имеет однозначного решения она и в настоящее время. Думается, однако, что данная проблема не может быть снята независимо от анализа иных явлений в рамках права социального обеспечения, т.е. требует комплексного подхода к ее решению. Принимая во внимание диалектическую взаимосвязь предмета, метода и системы любой правовой отрасли, считаем, что дальнейшее развитие учения о методе права социального обеспечения позволит не только выявить дополнительные основания для отграничения права социального обеспечения от смежных правовых отраслей, но в том числе будет способствовать обогащению знания о предмете и системе (структуре) данной отрасли. Интерес к данной проблеме объясняется еще и тем, что она достаточно редко попадает в фокус внимания ученых, анализирующих данную проблему на уровне монографических исследований (не считая учебной и учебно-методической литературы).

Анализируя существующие подходы к пониманию метода отрасли права социального обеспечения, можно в основном выделить несколько направлений в этой области, хотя было бы преувеличением говорить, что существует сложившееся учение о методе права социального обеспечения. Впервые данную проблему исследовал В.С. Андреев, предложивший характеризовать метод правового регулирования социально-обеспечительных отношений через анализ предмета данной отрасли права[1]. В итоге специфика метода, по его мнению, выражалась в алиментарном характере отношений по социальному обеспечению и раскрывалась через три основных признака: 1) обязанной стороной по предоставлению обеспечения выступает государство в лице его органов (либо по его поручению органы профсоюзов и колхозов); 2) управомоченной стороной всегда выступает физическое лицо или семья; 3) обеспечение осуществляется за счет общественных фондов потребления[2].

---

[1] См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1971. С. 20.

[2] *Андреев В.С.* Вопросы теории советского права социального обеспечения//Проблемы трудового права и права социального обеспечения [Сб. статей] / Отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1975. С. 188.

Следует отметить, что данный подход к пониманию метода доминировал в науке права социального обеспечения на протяжении многих лет, подтверждением чему являются, в частности, работы М.И. Полупанова, предложившего именовать метод данной отрасли методом «государственного предоставления»[1], Р.И. Ивановой, а несколько позднее Е.Е. Мачульской, характеризовавшими его как метод «социально-алиментарных притязаний и предоставлений»[2]. В этих трудах продолжала свое существование и развитие высказанная В.С. Андреевым идея о «социальной алиментации» как основном способе регулирования отношений по социальному обеспечению. Подчеркнем, что главные черты указанного подхода не утратили актуальности и сегодня, но в то же время нуждаются в определенной корректировке с учетом реалий современного законодательства о социальном обеспечении.

Между тем в теории права социального обеспечения существовали и существуют иные подходы к пониманию метода права социального обеспечения. Речь идет, в частности, о предложенных Я.М. Фогелем и получивших достаточно серьезную критику в литературе «предоставительно-содействующем» методе, а позднее методе «социальной реабилитации»[3]. Несколько иначе характеризуют метод права социального обеспечения по сравнению с отмеченными ранее подходами К.С. Батыгин, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, В.Ш. Шайхатдинов[4]. Данные авторы больше внимания уделяют анализу отдельных черт, признаков метода права социального обеспечения, выводя их из общеправовых («сквозных») способов правового регулирования, таких, как обязывание, дозволение, запрет, указывают на существование отраслевой специфики

---

[1] *Полупанов М.И.* Право социального обеспечения – самостоятельная отрасль права // Сов. государство и право. 1971. № 9. С. 59.

[2] *Иванова Р.И., Тарасова В.А.* Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 130; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. М., 1998. С. 21.

[3] *Фогель Я.М.* Некоторые вопросы теории права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения [Сб. статей] / Отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1975. С. 202-203; *Он же*: О методе правового регулирования в социальном обеспечении // XXV Съезд КПСС и развитие науки трудового права и права социального обеспечения [Сб. статей] / Отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1978. С. 207-211.

[4] *Батыгин К.С.* Право социального обеспечения. Общая часть: Учебное пособие. М., 1998. С. 46-48; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2004. С. 93-99; *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 82.

метода, сводя его к совокупности императивных и диспозитивных способов регулирования, развивая, таким образом, идею *комплексного метода* права социального обеспечения на основе положений общей теории права[1].

В частности, В.Ш. Шайхатдинов указывает на то, что метод права социального обеспечения (как и любой другой нефундаментальной отрасли)[2] представляет собой комбинацию основных приемов с основными способами правового регулирования, которая связана с характером регулируемых отношений[3]. Исходя из данной посылки, автор делает вывод, что нет необходимости искать оригинальный метод правового регулирования социально-обеспечительных отношений по типу методов фундаментальных отраслей права. При этом В.Ш. Шайхатдинов отмечает, что комплексный характер метода права социального обеспечения, в целом, отражают следующие черты:

- своеобразие положения управомоченной и обязанной сторон;
- своеобразие юридических фактов как оснований возникновения правоотношений;
- наличие льготных (дифференцированных) режимов обеспечения;
- отсутствие локального регулирования;
- невозможность изменения содержания правоотношений по соглашению сторон;
- своеобразие санкций, которые имею воспитательно-превентивную и восстановительную функцию.

Признавая достаточно аргументированной позицию сторонников комплексного подхода к пониманию метода правового регулирования социально-обеспечительных отношений, в то же время нельзя не отметить и его существенный недостаток. Заключается он в том, что стремление отразить специфику общеправовых методов в конкретной отрасли права в результате, на наш взгляд, приводит к обратному эффекту – унификации или обезличению метода правового регулирования в ряде отраслей права, в том числе и в праве социального обеспечения. В чем причина? Дело, как представляется, в том, что комплексный метод ре-

---

[1] См., например: *Явич Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 95-96; *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1. С. 218.

[2] К фундаментальным отраслям В.Ш. Шайхатдинов относит конституционное, гражданское, административное и уголовное право.

[3] *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 67.

гулирования вообще не может иметь отраслевой специфики, иными словами, при комплексном подходе к пониманию метода правового регулирования в праве социального обеспечения результатом станет лишь иллюстрация действия общеправовых средств и способов юридического воздействия на соответствующие общественные отношения, хотя сущность и цель этого воздействия останется неясной, нераскрытой. Действительно, во многих отраслях права можно обнаружить императивные и диспозитивные способы воздействия, централизованное, региональное (муниципальное) и локальное регулирование, судебный и административный порядок защиты нарушенных прав. Но можно ли при этом обнаружить существенные отличия, например, метода трудового права и права социального обеспечения? Думается, при помощи указанных критериев этого сделать не удастся. В методе следует выделять, обнаруживать что-то внутреннее, существенное, органически вытекающее из сферы регулируемых отношений. Первым шагом на этом пути, на наш взгляд, является отражение органической связи метода регулирования с основой предмета права социального обеспечения, т.е. совокупностью собственно социально-обеспечительных (материальных и процедурных) отношений.

В целом, разделяя позицию В.С. Андреева, как, впрочем, и большинства представителей науки права социального обеспечения о том, что общественные отношения, регулируемые данной отраслью, являются преимущественно распределительными, носящими алиментарный[1] характер, сущность которых состоит в обязанности государства предоставить гражданину обеспечение в случаях старости, инвалидности, болезни и в других случаях без встречной обязанности возместить предоставленное[2], нельзя игнорировать и происшедшие в пореформенный период изменения. Речь идет об увеличении роли страховых начал в социальном обеспечении граждан, хотя, как известно, государство и в советский период не отказывалось от формирования фондов социального обеспечения за счет страховых взносов работодателей. Трудно, однако, согласиться и с мнением М.Л. Захарова и Э.Г. Тучковой о том, что со-

---

[1] Алиментарность (от лат. alimentum – содержание, иждивение) понимается как закрепленная в праве обязанность по предоставлению средств к жизнесуществованию нуждающихся граждан (см.: *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. Томск, 2001. С. 12).

[2] *Андреев В.С.* Вопросы теории советского права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения [Сб. статей] / Отв. ред. С.А. Иванов. – М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1975. С. 187-188.

циальное страхование как форма социального обеспечения практически вытеснило государственную алиментацию и что отношения распределения общественных и обобществленных средств без встречной обязанности гражданина уже не характерны для предмета данной отрасли права как в советский период[1].

В то же время достаточно указать на отношения по пенсионному обеспечению социальными пенсиями, обслуживанию лиц престарелого возраста и инвалидов или по предоставлению медицинских услуг, связанных с оказанием неотложной (скорой) помощи, содержанию детей в детских домах, приютах и станет очевидно, что число социально-алиментарных отношений, не основанных на возмездности, не так уж незначительно, хотя, конечно, в настоящее время они не являются доминирующими в рамках предмета права социального обеспечения. Таким образом, надо полагать, что предмет права социального обеспечения характеризуется двуединой сущностью распределительных отношений возмездно-эквивалентного и безвозмездного порядка. Отсюда, следуя идее В.С. Андреева, метод права социального обеспечения также имеет сложную природу, поскольку арсенал юридических средств и способов воздействия на данные отношения должен быть адекватен предмету правовой отрасли.

На наш взгляд, право социального обеспечения использует своеобразный метод воздействия на социально-обеспечительные отношения, основанный на *самообязывании государственно организованного общества*, сформировавшего систему социального обеспечения за счет общественных и обобществленных средств в целях оказания содействия и содержания нуждающихся граждан[2] и облекшего ее в правовую форму. Поэтому обоснованно будет определить его как метод ***социально-алиментарных обязательств***. Оригинальность данного метода выражается во всеобщности и объективной дифференциации данных обязательств, в их законодательном установлении и бесспорном исполнении перед обществом, а также в недопустимости одностороннего отказа со стороны государства в предоставлении социального обеспечения без эквивалентной замены.

Содержание данного метода можно раскрыть посредством анализа нескольких аспектов. *Социальный аспект* метода отражает *единые для*

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2004. С. 91.

[2] См.: *Аракчеев В.С.* Указ. соч. С. 17-19.

данного общества нормативно-правовые принципы определения и признаки состояния нуждаемости, т.е. *направленность* правового воздействия на рассматриваемую область общественных отношений. *Алиментарный аспект* метода характеризует *цель* правового регулирования соответствующих отношений, состоящую в предоставлении средств к жизнесуществованию и социальной адаптации нуждающегося в данной системе социально-экономических отношений в связи с нестабильностью его материального положения либо физического состояния. *Обязательственный аспект*, в свою очередь, отражает организационно-правовые формы и способы взаимодействия и взаимосвязи субъектов социально-обеспечительных отношений, закрепляет своеобразный режим существования и сочетания прав и обязанностей сторон.

Социально-обеспечительные обязательства различны, но не многообразны, поскольку, в целом, находятся в зависимости от существующих форм, организационно-правовых способов социального обеспечения и видовой специфики мероприятий социально-обеспечительного характера. Это обуславливает рассмотрение метода права социального обеспечения как системного явления, заключающего в своей структуре относительно самостоятельные способы регулирования в качестве элементов метода. В частности, одним из способов является предложенный М.И. Полупановым и не утративший, на наш взгляд, актуальности механизм регулирования отношений по социальному обеспечению, основанный на безвозмездном, безэквивалентном, не в порядке ответных действий за затраченный труд обеспечении нуждающихся за счет бюджетного финансирования всех уровней посредством *обязательных государственных предоставлений.* С другой стороны, может быть также выделен способ страхования социальных рисков как *правовой режим регулирования отношений возмездно-эквивалентного характера.*

Следовательно, метод права социального обеспечения в настоящий период характеризуется, прежде всего, сохранением алиментарности, единством целей и механизмов регулирования общественных отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, что обусловлено, как правило, его публично-правовой природой, содержание которого имеет сложный системный характер, но не исключает возможности выявления иных, в том числе новых, элементов в его структуре.

Таким образом, *право социального обеспечения представляет собой совокупность юридических норм, закрепляющих систему мер и мероприятий, направленных на оказание помощи или содержания нуждаю-*

щихся граждан по основаниям, на условиях и в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

2. Соотношение права социального обеспечения с другими отраслями права России

Нередко в юридической науке и на практике высказывается мнение, что социально-обеспечительные отношения регламентируются трудовым, административным, финансовым и даже гражданским правом. Именно поэтому вопрос о соотношении права социального обеспечения с иными отраслями и, прежде всего, трудовым представляется весьма существенным.

Проблема взаимосвязи и взаимодействия ***трудового права*** и ***права социального обеспечения*** имеет давнюю историю. В советский период в литературе существовали различные точки зрения на соотношение этих отраслей. Согласно первой из них, доминировавшей долгое время, трудовое правоотношение включает, помимо основного, собственно трудового правоотношения, в качестве элемента и правоотношение по социальному обеспечению[1]. Формальным основанием для подобного вывода являлась глава 16 КЗоТ РСФСР 1971 г. «Государственное социальное страхование», в которой было сосредоточено достаточно много норм, регламентировавших социально-обеспечительные отношения. Действительно на протяжении многих лет нормы КЗоТ РСФСР действовали наряду с нормами социально-обеспечительного законодательства, нередко дублируя последние. Но к средине 90-х годов некоторые положения КЗоТ РСФСР в этой сфере перестали отвечать требованиям системы социального страхования, формируемой на основе новых принципов.

Согласно второй точке зрения, высказанной и развитой в работах В.С. Андреева, М.И. Полупанова, А.Д. Зайкина, В.Ш. Шайхатдинова и некоторых других[2] и являющейся более обоснованной, право социального обеспечения рассматривалось как самостоятельная и относительно крупная отрасль права, выделившаяся из трудового права, которое ста-

---

[1] *Александров Н.Г.* Трудовое правоотношение. М., 1948. С. 7; *Гинцбург Л.Я.* Социалистическое трудовое правоотношение. М., 1977. С. 159.

[2] См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1974; *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Саратов, 1982; *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы Общей части права социального обеспечения. Томск, 2001 и др.

ло основой для формирования не всей системы права социального обеспечения, а лишь ее части, связанной с социальным страхованием наемных работников.

Тем не менее, на наш взгляд, более правильным будет понимание права социального обеспечения как уникального явления, которое, несмотря на тесную связь с иными областями правового регулирования, в первую очередь с трудовым правом, представляет собой самостоятельную общность правовых норм, регламентирующих специфические группы общественных отношений, не входящих в предмет правового регулирования других отраслей права. Кроме того, экскурс в историю дает основания утверждать, что правовое регулирование социального обеспечения имеет более давнюю историю своего развития, возникло и функционирует как самобытное явление общественной жизни, обладает спецификой, не свойственной иным сферам правового регулирования, использует особый метод регулирования соответствующих отношений. Поэтому мнение ряда ученых о том, что оно вышло исключительно из «недр» трудового права, не соответствует действительности. Сказанное находит подтверждение в действующем трудовом законодательстве. В частности, Трудовой кодекс РФ ввел легальное разграничение сфер регулирования трудового права и права социального обеспечения, а в его структуре теперь нет главы, аналогичной главе 16 КЗоТ РСФСР. Таким образом, разграничивая в настоящее время трудовое право и право социального обеспечения, нужно иметь в виду следующие моменты:

- социально-обеспечительные правоотношения охватывают более широкий круг субъектов, как со стороны нуждающихся, так и со стороны органов социального обеспечения;
- субъектом трудового правоотношения не может выступать семья;
- правосубъектность как основание участия в социально-обеспечительном правоотношении не связана с достижением определенного возраста, а иногда связывается с фактом рождения, в то время как возраст работника как субъекта трудового правоотношения установлен в качестве общего правила в 16 лет (исключения из этого правила установлены ст. 63 ТК РФ);
- социально-обеспечительное правоотношение возникает на основе юридического состава, а трудовые правоотношения, как правило, на основе трудового договора;
- трудовое правоотношение в большинстве случаев служит предпосылкой возникновения только правоотношений по обязатель-

ному социальному страхованию, но не социальному обеспечению в целом;

- субъекты социально-обеспечительного правоотношения не определяют его содержания, так как права и обязанности закреплены непосредственно в законодательстве, в то время как субъекты трудового правоотношения вправе самостоятельно определить условия трудового договора;
- для социально-обеспечительного правоотношения, в отличие от трудового, не свойственно наличие отношения дисциплинарной власти и подчинения в отношении наемного работника.

Право социального обеспечения, имея определенные черты сходства с ***административным правом*** (в частности, в связи с участием в них государственных (муниципальных) органов), по большинству признаков, в том числе называвшихся ранее, существенно различаются. Прежде всего, различие проводится по характеру взаимоотношений сторон. Административные правоотношения возникают в сфере управления определенными отраслями экономики, а, следовательно, для них свойствен субординационный, строго иерархический характер взаимосвязи сторон. В административных правоотношениях одна из сторон всегда связана административным (управленческим) решением, обязана исполнять его и не вправе изменить или отменить это решение самостоятельно.

В социально-обеспечительных правоотношениях, несмотря на то, что в качестве субъекта часто выступает государственный (муниципальный) орган, подобных отношений нет, поскольку ни нуждающийся, ни орган не подвластны и не подотчетны друг другу. Обе стороны в этих правоотношениях вправе и обязаны поступать только в соответствии с предписаниями социально-обеспечительного законодательства.

Право социального обеспечения следует отграничивать также от ***гражданского права*** с учетом следующих положений. Во-первых, содержание социально-обеспечительного правоотношения определяется непосредственно законодательством (за исключением договоров о социальном обслуживании негосударственной организацией и о негосударственном пенсионном обеспечении), а не формируется сторонами, что указывает на отсутствие равенства сторон в указанных правоотношениях и на невозможность диспозитивного регулирования. Во-вторых, для возникновения социально-обеспечительного правоотношения не требуется согласованного волеизъявления обеих сторон – достаточно волеизъявления гражданина, реализующего свои правомочия, опреде-

ленные законодательством. В-третьих, субъекты социально-обеспечительных правоотношений в установленных законодательством случаях имеют возможность реализовать правоспособность в полном объеме до достижения возраста гражданской дееспособности (восемнадцатилетнего возраста). В-четвертых, социально-обеспечительные правоотношения возникают на основе сложного юридического состава, а гражданские правоотношения, как правило, – на основе отдельных юридических фактов (сделки, причинение вреда имуществу, жизни и здоровью, смерть человека и другие).

Таким образом, право социального обеспечения существенным образом отличается от иных отраслей права своими характерными признаками, которые выражаются: *1) в отсутствие, как правило, между сторонами правоотношения отношений равенства или власти и подчинения; 2) в преобладании императивных правил поведения и связанной с этим невозможностью в большинстве случаев диспозитивного регулирования; 3) в основаниях возникновения (на основе сложного юридического состава при обязательном соблюдении установленных процедур); 4) в специфике субъектного состава.*

Глава V. СИСТЕМА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Еще в древности люди отмечали, что окружающие их предметы и процессы не монолитны, не являются чем-то застывшим, вечно неизменным, что реальность представляет собой бесконечное множество, как правило, взаимосвязанных и взаимообусловленных явлений. Однако слабость античной и средневековой диалектической философии, многовековое господство метафизических[1] представлений о действительности препятствовали формированию и развитию концепции системности окружающего нас мира. Лишь в XX веке величайшие достижения естественных наук (физики, химии, астрономии и др.) позволили по-новому подойти к описанию явлений объективной реальности на основе *теории систем* и *системного подхода*.

«Система повсюду. Мир есть система систем ... это комплекс элементов, находящихся во взаимодействии», – указывал Л. фон Берталанфи[2]. Данный тезис для современной науки (в том числе юридической) бесспорен и в большой степени определяет характер ее развития – движение к более полному и глубокому пониманию сущности явлений и процессов, происходящих в объективном мире. Более того, современную науку вообще невозможно было бы представить, отрицая постулаты о всеобщем характере системности и детерминизме.

Исходя из устоявшихся в науке представлений о системном подходе, основные его черты можно сформулировать в следующих положениях:

1) *любой* объект может быть представлен как система;

2) система динамична, постоянно движется, развивается во времени и пространстве;

---

[1] Метафизика (от греч. meta ta physika – после физики, за физикой) – метод мышления, противоположный диалектике, когда явления рассматриваются не в их взаимной (системной) связи, а изолированно, в состоянии покоя, неподвижности.

[2] *Фон Берталанфи Л.* Определение понятия система и исследование по общей теории систем. М., 1969. С.237. Людвиг фон Берталанфи (1901-1972), австрийский биолог-теоретик. Выдвинул первую в современной науке обобщенную системную концепцию («общую теорию систем»), задачи которой – установление соответствия (тождества) законов функционирования и развития систем в различных областях знаний.

3) система *гетерогенна*, т.е. это объект, состоящий из некоторого множества автономных частей, выделенных относительно друг друга;

4) система представляет собой *интегральность* (единство) множества объектов, причем как материальных, так и идеальных, что отражает переход от количественных изменений к качественным;

5) в системном подходе реализуется *приоритет структуры* над свойствами и функционированием элементов[1]. Таким образом, система (от греч. systema – целое, составленное из частей) – множество элементов, находящихся во взаимосвязях друг с другом, образующих определенную целостность, единство.

В науке принято различать два типа систем – *абстрактные* (понятия, гипотезы, теории) и *материальные* (системы органической и неорганической природы, включая социальные системы). К какому из них следует отнести систему права?

Большинство ученых отмечают, что в системе права находит свое отражение его объективность. Так, Н.И. Матузов указывает, что система права «...складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений. Она не результат произвольного усмотрения законодателя, а своего рода слепок с действительности. Фактический социальный строй общества, государства определяет, в конечном счете, ту или иную систему права...»[2]. По мнению В.М. Лебедева, право следует рассматривать как социальную (материальную) систему, поскольку оно представляет собой единство правовых норм, регулирующих отношения людей[3].

Однако право, представляя, в сущности, определенную логическую систему, несомненно, отличается от систем материального мира. Отличие это выражается, главным образом, в том, что оно предстает как продукт человеческого мышления (идеализации), обусловленный уровнем развития общественного бытия и общественного сознания. Поэтому прав С.С. Алексеев, когда пишет, что право субъективно по отноше-

---

[1] По данному вопросу см.: *Садовский В.М.* Основания общей теории систем: Логико-методологический анализ. М., 1974; *Урманцев Ю.А.* Общая теория систем: состояние, приложение и перспективы развития // Система. Симметрия. Гармония. М., 1988. С. 38-124; *Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П.* Основы системного анализа. Томск, 2001 и др.

[2] *Матузов Н.И.* Система права // Теория государства и права. М.: Юристъ, 2001. С. 394.

[3] *Лебедев В.М.* Лекции по трудовому праву России. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. Вып. 2. С. 43.

нию к обществу, является искусственным образованием предметной деятельности людей[1]. Следовательно, право как идеализированный объект обусловлено, во-первых, объективными предпосылками его существования (объективной необходимостью в установлении универсальных правил поведения членов государственно-организованного общества в конкретный исторический период), во-вторых, субъективными, которые во всех случаях связываются с мыслительной активностью субъекта. На это указывает также А.В. Мицкевич, утверждающий, что «система права складывается (конечно, не единым актом, а исторически, постепенно) все же только в результате законодательной деятельности государства и существует в рамках определенной системы законодательства»[2].

С одной стороны, не вызывает возражений тот факт, что общественные отношения находят свое отражение в нормах права. Однако не следует абсолютизировать отмеченную зависимость и игнорировать волю нормотворца в этом процессе. Иногда случается так, что нормотворец посредством принятия определенных правовых норм сам порождает новые общественные отношения. Так было, в частности, с институтом негосударственного пенсионного обеспечения, потребность в котором, в целом, не была обусловлена развитием общественных отношений в сфере социального обеспечения, доказательством чему служит малая доля негосударственных пенсий (в сравнении со страховыми и государственными) в области пенсионного обеспечения нуждающихся и существующее недоверие граждан ко всей системе негосударственного пенсионирования.

С другой стороны, внутреннее строение (структура) системы права на отрасли, части, подотрасли, институты, субинституты само по себе есть результат идеализации и моделирования, осуществляемые сознательными действиями людей, поскольку в реальности таких элементов не существует. Подтверждением этому служит не только отсутствие в теории права и отраслевых науках единого подхода к определению понятия и содержания каждого из структурных элементов системы, но также четких критериев их разграничения (например, подотрасли и генерального института).

---

[1] *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 62; см. также: *Керимов Д.А.* Проблема целостности в праве // Советское государство и право. 1971. № 7. С. 14-21.

[2] *Мицкевич А.В.* Соотношение советской системы права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 10.

Таким образом, на наш взгляд, верным будет утверждение о том, что система права (в том числе права социального обеспечения) представляет собой систему, в которой посредством абстрагирования (идеализации) достигается объединение правовых норм, исходя из их принадлежности к *соответствующей группе общественных отношений* (предмету отрасли права).

Каждый элемент в системе права имеет собственную структуру: норма права состоит из гипотезы, диспозиции, санкции; отрасль права состоит из подотраслей, институтов, субинститутов, которые, в свою очередь, объединяются в более крупное образование – части отрасли права. Таким образом, как и всякая отрасль права, право социального обеспечения имеет в своей структуре Общую и Особенную части.

Как соотносятся категории «система» и «структура» в праве? Нередко в науке, в том числе юридической, эти понятия отождествляют, что представляется не вполне верным. Следует согласиться с мнением В.М. Лебедева о том, что система предполагает наличие определенных элементов – норм, институтов, субинститутов; структура же – это устойчивые, упорядоченные связи между нормами, группами норм, это внутренняя характеристика системы, ее «скелет»[1]. Таким образом, наличие элементов системы означает не простую количественную совокупность, а их качественную определенность, выражающуюся в предметно-функциональных характеристиках и взаимодействии данных элементов (норм, институтов, субинститутов). Иными словами, сущность системы отрасли права раскрывается в вопросе «что объединяется?», а сущность структуры – «как происходит объединение?».

Важно отметить, что некоторые исследователи, рассматривая в рамках общей теории права вопрос о системе (структуре) отрасли, признают основным ее элементом не нормы права, а *правовые институты*, являющиеся законодательно обособленным комплексом юридических норм, обеспечивающих цельное регулирование данной разновидности отношений или ее стороны. «Правовой институт, – указывает С.С. Алексеев, – основа отрасли права, юридические нормы образуют отрасль права не непосредственно, а через институты»[2]. Основываясь на данном заключении, В.С. Андреев сделал вывод о том, что система отрасли права социального обеспечения – это система взаимосвязанных, распределенных по институтам норм права социального обеспече-

[1] *Лебедев В.М.* Указ. соч. С. 43.

[2] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций: В 2-х т. Т. 2. С. 139.

ния. Следовательно, части права социального обеспечения (Общая и Особенная) как подсистемы отрасли права также включают в свой состав определенные правовые институты. Последние, согласно с их юридической природой и содержанием, подразделяются соответственно на институты Общей части и Особенной части.

Проблемам структуры **Общей части** права социального обеспечения в литературе уделено определенное внимание. В то же время до настоящего времени нельзя обнаружить какого-либо единого подхода к определению ее содержания или окончательного решения вопроса о структурных элементах (институтах) Общей части[1]. Существенным препятствием на этом пути следует считать недостаточную работу нормотворцев всех уровней по систематизации правовых норм, а также отсутствие единого кодифицированного акта. В этой связи можно констатировать, что Общая часть права социального обеспечения до настоящего времени находится в стадии формирования[2]. Однако по общему признанию большинства представителей науки права социального обеспечения в Общей части находят свое закрепление наиболее важные, специфические и отправные для данной отрасли положения. Здесь содержатся нормы «сквозного» действия, пронизывающие все структурные элементы Особенной части.

По нашему мнению, к числу элементов в структуре Общей части отрасли права социального обеспечения следует отнести следующие:

- Основной институт;
- институт субъектов права социального обеспечения;
- институт юридических фактов (включая группу норм о социально-обеспечительном стаже);
- институт форм и видов социального обеспечения нуждающихся;
- институт коллизионного регулирования.

В *Основном институте* объединяются нормы, отражающие сферу действия данной правовой отрасли (предмет), общие приемы и способы воздействия на общественные отношения, входящие в предмет отрасли (метод), цели, задачи и принципы права социального обеспечения. В

---

[1] Некоторые авторы указывают на то, что Общая часть правовой отрасли представляет собой совокупность норм, не образующих единство в виде правового института (см., например: *Батыгин К.С.* Право социального обеспечения: Общая часть: Учебное пособие. М., 1998. С. 49; *Толкунова В.Н.* Трудовое право: Конспект лекций. М., 1997. С. 11 и др.).

[2] На данное обстоятельство указывают, в частности, М.Л. Захаров Э.Г. Тучкова (см.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2004).

институте субъектов сгруппированы нормы, закрепляющие виды и статус (компетенция) субъектов права социального обеспечения, общие условия приобретения социально-обеспечительной право- и дееспособности. *Институт юридических фактов* включает нормы, устанавливающие виды оснований возникновения, изменения и прекращения социально-обеспечительных правоотношений. *Институт форм и видов* социального обеспечения сосредотачивает нормы, закрепляющие юридические определения указанных категорий, основные характеристики конкретного вида социального обеспечения и формы его предоставления. *Институт коллизионного регулирования* заключает в своей структуре нормативные положения технико-юридического характера, касающиеся сферы, пределов и условий действия норм законов и иных нормативных правовых актов системы социального обеспечения, по юридической силе, компетенции нормотворческого органа, во времени, в пространстве, по кругу лиц, а также закрепляющие порядок применения тех или иных норм в случае возникновения правовых коллизий[1].

Нормы **Особенной части** права социального обеспечения закрепляют права и обязанности субъектов, основания и условия, с которыми связывается возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, а также порядок предоставления отдельных видов обеспечения.

С точки зрения И.В. Гущина[2], правовые нормы, регулирующие общественные отношения, включаемые в Особенную часть права социального обеспечения, по своему юридическому содержанию образуют четыре основных группы институтов:

– предметные институты (объединения норм, непосредственно регулирующих отношения по предоставлению отдельных видов социального обеспечения (институты пенсий, пособий, льгот и другие));

---

[1] К.С. Батыгин и Е.Е. Мачульская выделяют в Общей части права социального обеспечения институт источников отрасли (*Батыгин К.С.* Право социального обеспечения: Общая часть. С. 49; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. С. 27). Однако по справедливому замечанию М.Л. Захарова и Э.Г. Тучковой институт источников является частью системы науки, а не системы отрасли права социального обеспечения (*Захаров М.Л. Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 100). По данному вопросу см.: *Агашев Д.В.* Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. Томск, 2005.

[2] *Гущин И.В.* Советское право социального обеспечения: вопросы теории. Минск: Наука и техника, 1982. С. 68-99.

- функциональные институты (институты «сквозного» действия (институт стажа, установления пенсий и другие));
- процессуально-процедурные институты (институты порядка обращения, назначения и выплаты пенсии, установления фактов, имеющих юридическое значение, приостановления и прекращения выплаты пенсии и другие);
- охранительные институты (ответственность за предоставление недостоверных сведений, удержания из пенсии).

Однако данный подход к характеристике институтов Особенной части не может быть признан верным по трем причинам. Во-первых, деление институтов на предметные и функциональные является не вполне логичным, поскольку, с одной стороны, невозможно представить правовой институт, в котором не нашла бы отражения его функциональная характеристика, с другой – нельзя обнаружить функциональный институт, который бы не имел предмета регулирования. Во-вторых, Особенная часть права социального обеспечения не располагает собственными процессуальными институтами, поскольку разрешение возникающих между субъектами споров осуществляется в гражданско-процессуальном или административном порядке. В-третьих, в Особенной части права социального обеспечения существует только один относительно обособленный процедурный институт установления фактов, имеющих юридическое значение для целей социального обеспечения, поскольку иные процедурные нормы входят в состав институтов об отдельных видах социального обеспечения.

На наш взгляд, современное состояние Особенной части права социального обеспечения характеризуется наличием в ее составе следующих относительно самостоятельных блоков правовых норм[1]:

- о социально-обеспечительном стаже[2];
- о пенсионном обеспечении;
- об обеспечении пособиями;
- о социальном и медицинском обслуживании;
- о льготах;
- о социально-обеспечительных компенсациях;

---

[1] Более подробно структура элементов Особенной части будет рассмотрена в соответствующих разделах настоящей работы.

[2] Специфика места института социально-обеспечительного стажа будет более подробно рассмотрена в специальном разделе настоящей работы.

- об обеспечении предметами первой необходимости[1];
- об установлении фактов, имеющих юридическое значение для целей социального обеспечения;
- о защите прав субъектов в сфере социального обеспечения.

Специфическим элементом системы права социального обеспечения является блок норм о пенсионном обеспечении, который в силу сложной структуры и уровня обобщения нормативного материала следует рассматривать в качестве подотрасли права социального обеспечения – пенсионного права. Впервые предложение о выделении пенсионного права как подотрасли в структуре права социального обеспечения высказал В.С. Андреев[2], а дальнейшее развитие данная идея получила в работах И.В. Гущина[3] и В.С. Аракчеева[4]. В то же время мысль о выделении в рамках права социального обеспечения указанной подотрасли разделяется не всеми учеными. Так, В.Ш. Шайхатдинов указывает на то, что мнение о существовании подотрасли пенсионного права не имеет достаточных оснований с точки зрения общей теории права, и называет пенсионное право генеральным институтом права социального обеспечения[5]. Имеются и другие мнения. В частности, М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова выделяют в структуре Особенной части комплексный институт пенсионного обеспечения, состоящий из ряда самостоятельных институтов[6].

По нашему мнению, пенсионное право уже переросло рамки правового института[7]. Объем нормативного материала в области пенсионного обеспечения за последние годы увеличился настолько и достиг такой степени дифференциации, что теперь совокупность норм о пенсионном обеспечении невозможно уложить в традиционную схему: отрасль → институт → субинститут → группы норм. Эту проблему не решает даже

---

[1] В настоящий период указанный элемент системы права социального обеспечения находится на стадии формирования. На федеральном уровне принят лишь один Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Основная масса норм, регулирующих эти отношения, принимается на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований.

[2] *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 40.

[3] *Гущин И.В.* Указ. соч. С. 68 и далее.

[4] *Аракчеев В.С.* Пенсионное право России. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

[5] *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 110-112.

[6] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 102.

[7] См. об этом: *Аракчеев В.С.* Пенсионное право России. С. 76-114; *Он же:* Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. Томск, 2001. С. 33-35.

введение дополнительного элемента структуры, каким является генеральный институт[1] (и это будет показано далее), что позволяет говорить о пенсионном праве как о сформировавшейся подотрасли права социального обеспечения[2].

И.В. Гущин по аналогии с пенсионным правом предложил отнести к подотрасли права социального обеспечения также совокупность норм, посвященных пособиям. Однако это предложение было высказано без достаточной аргументации, в связи с чем вызвало обоснованную критику со стороны В.Ш. Шайхатдинова[3]. Но и в современный период, несмотря на значительное увеличение нормативного материала и его дифференциацию, нет достаточных оснований для выделения в структуре права социального обеспечения соответствующего правового образования. По нашему мнению, нормы о пособиях в праве социального обеспечения объединяются в генеральный институт, который, в свою очередь, сочетает в себе три относительно крупных правовых института. Два из них – институты *трудовых* (пособия по временной нетрудоспособности и т.д.) и *семейных* пособий (пособия гражданам, имеющим детей, и т.д.) – представляют собой давно сформировавшиеся элементы системы права социального обеспечения, имеющие сложную, разветвленную структуру. Третий институт в рамках генерального института пособий пока не имеет четко выраженной структуры, поскольку обобщает в себе нормы о специальных видах пособий, дифференцированных по целевому назначению или субъектному составу (пособие по безработице, пособие на погребение, пособия беженцам и вынужденным переселенцам, пособия лицам, подвергшимся воздействию радиации, и другие).

В структуре Особенной части права социального обеспечения имеются также блоки юридических норм, группирующихся по различным

---

[1] Генеральный институт – правовое образование, которое по структуре и по уровню обобщения нормативного материала занимает промежуточное место между подотраслью и институтом. По нашему мнению, генеральными институтами в структуре права социального обеспечения следует считать институт пособий и социального обслуживания. На наличие в структуре Особенной части права социального обеспечения таких образований, как генеральные институты обращает внимание также В.Ш. Шайхатдинов (*Шайхатдинов В.Ш.* Указ. соч. С. 110-136).

[2] Более подробный системно-структурный анализ пенсионного права как подотрасли права социального обеспечения будет проведен в специальном разделе настоящей работы.

[3] См., например: *Шайхатдинов В.Ш.* Указ. соч. С. 110 и далее.

принципам, в частности по принципу субъектной дифференциации. Так, в состав *генерального института государственных пенсий* включается *институт государственных пенсий военнослужащим по контракту и лицам, к ним приравненным в пенсионном обеспечении*[1]. В структуре последнего, в свою очередь, содержится *субинститут государственных пенсий по инвалидности* для данных категорий нуждающихся. Однако правовое регулирование пенсионного обеспечения инвалидов из числа указанных субъектов, кроме прочего, поставлено также в зависимость от причины инвалидности (военная травма или заболевание, полученное в период прохождения военной службы). В этой связи различается правовое регулирование указанных отношений:

1) в части разграничения категорий инвалидов (ст.ст. 21 и 26 Закона);
2) в части определения размера (в том числе минимального) назначаемых пенсий (ст.ст. 22 и 23 Закона).

Сказанное дает основание говорить о существовании в праве социального обеспечения более дробных, чем субинституты, структурных образований, скорее всего, о группах норм в составе субинститута.

Своеобразное место в системе права социального обеспечения занимает институт стажа (трудового, страхового). Это своеобразие выражается в том, что его нельзя с полным основанием относить ни к Общей, ни к Особенной части права социального обеспечения. С одной стороны, его нормы непосредственно регулируют конкретные отношения, в связи с чем его следовало бы отнести к Особенной части. Однако нормы данного института одновременно оказывают влияние и на формирование социально-обеспечительного статуса граждан. С этой точки зрения данный институт относится к Общей части права социального обеспечения. Все это дает основание говорить, что нормы данного института выполняют двоякую функцию, т.е. имеют и «сквозной», и конкретно-регламентирующий характер.

В последнее время в некоторых отраслевых науках (например, в трудовом праве)[2] констатируется существование Специальной части (кроме Общей и Особенной). Однако, несмотря на то, что в праве соци-

---

[1] См.: Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 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» (с последующими изменениями и дополнениями).

[2] См.: *Лебедев В.М.* Трудовое право: Проблемы Общей части. Томск, 1998. С. 35-41.

ального обеспечения дифференциация правового регулирования достигла значительного уровня, нет оснований говорить о существовании такого структурного элемента в рамках данной отрасли правового регулирования. Существующие структурные элементы Особенной части в полной мере «растворяют» в себе те из них, которые можно было бы отнести к Специальной части[1]. Более того, возникновение нового качественного структурного образования в системе права социального обеспечения в виде привилегированного (исключительного) положения субъектов одновременно означает переход от статуса нуждающегося к состоянию сверхобеспечения (т.е. обеспечения сверх нуждаемости), что, несомненно, противоречит важнейшему для данной правовой отрасли принципу *социальной справедливости* и ведет к утрате правом социального обеспечения своих нравственных начал.

Следует различать *систему (структуру) отрасли* и *систему (структуру) науки права социального обеспечения*. Система науки права социального обеспечения представляет собой отражение общих и специальных закономерностей формирования, функционирования и развития права социального обеспечения и его структурных элементов (институтов, субинстиутов), с применением научных методов познания действительности. В системе науки определенным образом выстраивается комплекс теоретических понятий и категорий, сочетающийся с эмпирическими (практическими) данными в контексте исторического развития законодательства о социальном обеспечении, а также анализа действующих законов и иных нормативных правовых актов в этой сфере правового регулирования. Таким образом, система науки права социального обеспечения представляет собой своего рода схему (алгоритм) познания этой области правовой действительности, имеющую четкую логику движения от общего к частному, и наоборот, обусловленную существующей системой правовой отрасли, но не замыкающуюся на ней. Так, в системе науки права социального обеспечения осуществляется также сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства, проводятся исследования международного регулирования социально-обеспечительных отношений, анализируются перспективы развития и функционирования системы социального обеспечения и некоторые другие проблемы, выходящие за пределы понимания права социального обеспечения только как системы правовых норм.

---

[1] См.: *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы Общей части права социального обеспечения. Томск, 2001. С. 37.

Исходя из изложенного, следует заключить, что *система права социального обеспечения представляет собой организованное единство взаимодействующих элементов (норм, субинститутов, институтов и т.д.), выделенных относительно друг друга, как правило, по объективным основаниям в соответствии с их предметно-функциональными характеристиками.*

Глава VI. ПРИНЦИПЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Право, как сложившийся атрибут общественной жизни, является продуктом осознанной деятельности людей, организованных в такое человеческое сообщество, как государство. Поэтому содержание права, его цели, задачи, функции планируются и прогнозируются, а нормы, принятые спонтанно, без анализа и учета конкретных исторических условий, в которых государство находится на очередном витке своего развития, – недолговечны. Все сущностные свойства права в целом и его отдельных структурных элементов находят свое концентрированное закрепление и внешнее выражение в такой категории, как правовые принципы. По ним можно судить о качестве той или иной правовой системы, о ее ценностных свойствах, насколько содержание правовых предписаний соответствует их предназначению. Именно это обстоятельство служит причиной особого внимания к проблеме принципов в юридической литературе, в том числе в учебной и учебно-методической, и по этой же причине к понятию принципов большинство исследователей, в целом, подходят одинаково, то есть без особых расхождений во взглядах на сущность данной правовой категории.

Конечно, в литературе содержатся разнообразные определения понятия принципа права (правового принципа), но имеющее место различия подходов к этой категории, на наш взгляд, не следует рассматривать в качестве существенных, они, прежде всего, носят терминологический характер.

Поэтому, исходя из положений общей теории права, отраслевых исследований[1], под правовыми принципами следует понимать такие нор-

---

[1] См.: Общая теория государства и права. Академический курс: Учебник для вузов / Под ред. М.Н. Марченко. Л., 1998. Т. 2; *Лившиц Р.З.* Теория права: Учебник. М., 1994. С. 14, 15, 195; Теория государства и права: Учебник. М., 1995. С. 171; *Смирнов О.В.* Основные принципы советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1977. С. 7-8; *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Сов. гос-во и право. 1970. № 6. С. 21; Право социального обеспечения: Учебное пособие / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект•Н, 1999; *Севостьянова В.Б.* Новация принципов пенсионного права в условиях современной пенсионной реформы в России: Автореф. дис.

мативно-закрепленные руководящие идеи, в соответствии с которыми осуществляется построение правовой системы, закрепляются ее сущностные свойства и определяются основные направления развития. Такое или иное аналогичное ему определение правовых принципов приемлемо для их понятийной характеристики в любой из сфер (областей) правового регулирования, в том числе и регулирования социально-обеспечительных отношений.

Конечно, в проблеме принципов права существует ряд дискуссионных вопросов, в частности, вопрос о видах принципов, об их соотношении с другими элементами механизма правового регулирования, о содержании отдельных принципов, их наименовании; нередко под правовыми принципами понимаются идеи или установки, не находящие своего закрепления в юридических нормах и т.д. Такая ситуация имеет место и в праве социального обеспечения: мнения ученых сходятся в вопросе на понятии принципов в данной области правового регулирования и не согласуются по большинству перечисленных выше моментов, начиная от видов правовых принципов и кончая оценкой содержания некоторых из них. Так, М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова выделяют следующие принципы права социального обеспечения: 1) его всеобщность; 2) предоставление определенных видов обеспечения как в связи с трудовой деятельностью, так и независимо от этого факта; 3) обеспечение достойного существования человека; 4) многообразие оснований и видов социального обеспечения; 5) дифференциация условий и норм обеспечения; 6) участие общественных объединений в деле социального обеспечения[1]. С.И. Кобзева дополняет этот перечень принципом гарантированности обеспечения и принципом обеспечения за счет страховых платежей и средств бюджета[2]. Г.В. Сулейманова выделяет лишь пять принципов, уточняя название некоторых из перечисленных выше; принцип всеобщности дополняется ею таким элементом, как доступ-

... канд. юр. наук. Пермь, 1999; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: Автореф. дис. ... докт. юр. наук. М., 2000.

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М.: БЕК, 2002. С. 102-109. На наш взгляд, выделение второго из названных принципов излишне, поскольку он охватывается содержанием принципа всеобщности обеспечения, а выделение третьего и шестого не в полной мере основывается на действующем законодательстве.

[2] См.: Право социального обеспечения: Учебное пособие / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 1999. С. 48-56.

ность обеспечения и т.д.[1] М.Ю. Федорова включает в число принципов идею о сочетании государственного и негосударственного (вплоть до индивидуальных трудовых договоров) обеспечения[2]. В.Б. Севостьянова не без оснований полагает, что некоторые из перечисленных принципов носят декларативный характер, уточняет их формулировки и дополняет их перечень такими двумя принципами, как принцип стимулирования общественно полезной деятельности пенсионеров и принцип охраны прав граждан на социальное обеспечение[3].

Особую позицию по этому вопросу занимает В.Ш. Шайхатдинов. Прежде всего, он полагает, что из числа отраслевых принципов следует исключить такие, например, как всеобщность обеспечения, обеспечение за счет государственных и общественных средств, поскольку они выходят за рамки предмета этой отрасли права и являются принципами более широкой системы – системы государственного социального обеспечения. Предлагая не смешивать принципы построения системы социального обеспечения с принципами права социального обеспечения, он выделяет и дает обстоятельную характеристику следующих видов принципов этой правовой системы: а) связи обеспечения, как правило, с трудом; б) обеспечения не только трудящихся, но и членов их семей; в) свободы приобретения гражданами своих прав и распоряжения ими; г) приоритета в обеспечении некоторых категорий трудящихся[4].

Из сказанного следует, что вопросы о видах и содержании принципов права социального обеспечения приковывают к себе внимание многих исследователей и не находят единообразного понимания и разрешения даже у специалистов в этой области российской юридической науки.

Объясняется это рядом причин: относительной «молодостью» науки права социального обеспечения по сравнению, так сказать, с устоявшимися отраслями права России, колоссальной нестабильностью законодательства о социальном обеспечении, которое весьма часто меняет свои приоритеты, отсутствием кодифицированного или хотя бы инкор-

---

[1] *Сулейманова Г.В.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 48-59.

[2] *Федорова М.Ю.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. Новосибирск: СибАГС, 1997. С. 22-23.

[3] *Севостьянова В.Б.* Новация принципов пенсионного права в условиях современной пенсионной реформы в России: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Пермь, 1999. С. 11-12.

[4] *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск, 1986. С. 75-91.

порированного нормативного акта, которым бы охватывалась не часть, а вся область отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, а также таким обстоятельством, как способ нормативного закрепления правовых принципов.

Существует два основных способа закрепления принципов права в его нормах. Первый из них, более наглядный, простой и доступный для понимания состоит в том, что в законодательных актах содержатся специальные статьи. в которых закрепляются те или иные виды правовых принципов, а в ряде из них определяется содержание последних. Типичным в этом плане примером являются ст.ст. 4–12 действующего Арбитражного процессуального кодекса (АПК) РФ. Этими статьями закрепляются такие принципы арбитражного процесса, как независимость судей, равноправие сторон, состязательность, гласность судебного разбирательства и т.д.

Суть второго способа состоит в том, что в законодательстве не предусматривается специальных статей, тем более разделов нормативных актов, как правило, именуемых «общие положения (начала)», которыми бы прямо, непосредственно закреплялся бы тот или иной принцип, содержалась его формулировка и раскрывалось его содержание. При таком варианте нормативного закрепления принципов осложняется процесс их обнаружения и познания, но это ни в коем случае не означает, что соответствующие правовые нормы лишены своего идейного содержания.

Любая правовая система и каждый отдельно взятый ее структурный элемент, даже рассчитанный на эпизодическое или разовое (однократное) применение, имеют свое исходное начало, формируются для определенных целей, имеют конкретные задачи, т.е. основываются на определенных целях, которые, будучи нормативно-закрепленными, приобретают форму правового принципа. Эта мысль была достаточно оригинальна и образно сформулирована В.Н. Скобелкиным. Он писал: «Эти абстрактные идеи либо высеиваются на правовом поле и тогда их приходится собирать по крохам, чтобы выпечь единый пирог-принцип, либо нас сразу угощают готовым к употреблению произведением кулинарного искусства»[1]. Поэтому при втором способе принципы как бы растворяются в содержании не одной статьи, нормы или раздела право-

[1] Трудовое процедурно-процессуальное право: Учебное пособие / Под ред. В.Н. Скобелкина. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2002. С. 38.

вого акта, а в комплексе нормативно-правовых предписаний, что и затрудняет процесс их познания.

Праву социального обеспечения свойствен именно последний из охарактеризованных способов нормативного закрепления его отправных, руководящих начал (идей), и прежде всего потому, что оно базируется не на едином кодифицированном или инкорпорированном нормативном акте, а на суммативном законодательном материале (массиве). Этот массив, безусловно, затрудняет процесс познания истинных намерений законодателя, приводит к различной оценке его исходных установок и, как следствие, к существованию различных позиций у исследователей принципов права социального обеспечения. Вместе с тем в праве социального обеспечения (мы подчеркиваем, что именно *в праве, а не права социального обеспечения*) имеются специальные нормы-принципы, в частности, закрепляющие идеи обязательного социального страхования, социального обслуживания населения.

Но социальное страхование так же, как и социальное обслуживание, являются лишь элементами, составной частью более общей системы – системы социального обеспечения, в связи с чем принципы, на которых они основываются, определяют правовую политику не во всей области социально-обеспечительных отношений, а только их части, определенной группы. Поэтому указанные принципы в юридической литературе относятся не к отраслевым, а к *институционным*, «отражающим наиболее существенные черты правового регулирования в рамках отдельных институтов данной отрасли»[1]. Принципы отдельных институтов могут совпадать с общеотраслевыми принципами и с принципами других институтов, но полной их идентичности быть не может. К примеру, принцип адресности, закрепленный в ст. 5 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»[2], присущ всему праву социального обеспечения, в связи с чем он, несмотря на его месторасположение, является отраслевым, а не институционным. Одновременно принцип приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним является сугубо институционным, на его основе не формируется, к примеру, механизм правового регулирования пенсионных отношений, отношений по предоставлению различных пособий, льгот, компенсаций.

---

[1] Трудовое процедурно-процессуальное право: Учебное пособие / Под ред. В.Н. Скобелкина. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2002. С. 39.

[2] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

Таким образом, наличие норм-принципов отдельных институтов права социального обеспечения не свидетельствует о том, что общие принципы данной отрасли закрепляются специальными юридическими нормами. Разумеется, что эти принципы нормативно закреплены, но их выявление и анализ требуют обширных знаний действующего нормативно-правового материала и его тщательной проработанности.

Следуя системно-структурному построению права России, все правовые принципы принято делить на четыре группы:

1) общеправовые, в соответствии и на основании которой осуществляется строение всей правовой системы нашего государства;

2) межотраслевые, призванные формировать правовую политику нескольких отраслей с совпадающими в той или иной степени целями, задачами и даже отчасти предметом правового регулирования;

3) отраслевые, характерные для формирования механизма правового регулирования определенной области общественных отношений;

4) внутриотраслевые, именуемые в юридической литературе институционными.

Мы полагаем, что последний термин не в полной мере соответствует принципам, объединяемым в такую группу, а главное – расходится со сложившейся структурой права. В большинстве отраслей права наряду с институтами существуют и субинституты (подинституты), а в некоторых из них – подотрасли[1]. Многие институты права социального обеспечения состоят из ряда субинститутов, в нем также выделяется такая подотрасль, как пенсионное право. Но если исходить из того, что отдельные правовые институты могут и базируются на определенных принципах, то, естественно, более крупное структурное образование права, каким является подотрасль, состоящая из нескольких институтов, также имеет либо может иметь собственные принципы, в соответствии с которыми осуществляется правовая регламентация соответствующих общественных отношений.

Существование собственных правовых принципов субинститутов можно доказать на примерах практики правового регулирования от-

---

[1] Существование подотраслей права обосновывается многими учеными, в частности, см.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С. 23; *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 31; *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: Учебник. М., 1999. С. 365.

В праве социального обеспечения мысль о выделении пенсионного права в качестве его подотрасли была впервые высказана В.С. Андреевым. См.: Право социального обеспечения (правовые вопросы). М., 1971. С. 27.

дельных групп социально-обеспечительных отношений. Так, в институте социального обслуживания населения выделяется субинститут социального обслуживания инвалидов и граждан пожилого возраста, а в ст. 3 соответствующего Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»[1] закреплены его основные принципы, в частности принцип приоритета мер по социальной адаптации, принцип ориентации социального обслуживания на индивидуальные потребности указанных категорий граждан. Названные принципы действуют исключительно в рамках данного структурно-правового образования, то есть субинститута социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов. Таким образом, существование принципов отдельных правовых субинститутов находит свое подтверждение в нормотворческой практике, а отрицание этого факта будет означать не что иное, как противоречие со сложившейся правовой действительностью.

На основании изложенного мы полагаем, что последнюю группу образуют не институционные, а внутриотраслевые правовые принципы, и она состоит из принципов: а) подотраслей права; б) правовых институтов; в) субинститутов права.

За исключением общеправовых, все иные виды принципов права являются лишь относительно самостоятельными, и чем ниже структурно-правовой элемент, в рамках которого они функционируют, тем меньшей степенью самостоятельности они обладают. Поэтому принципы нижестоящей правовой структуры не могут противоречить идее более высокого порядка, и, кроме того, внося новое в механизм правового регулирования собственных общественных отношений, они, одновременно, должны являться преломленной разновидностью принципов вышестоящих правовых структур.

В праве социального обеспечения закреплены в рассредоточенном виде все сгруппированные по рассмотренному основанию правовые принципы. Из числа общеправовых наибольшее значение для правового регулирования социально-обеспечительных отношений имеют такие принципы, как гуманизм, справедливость и законность. Первые два из них являются отправными для понимания сущности и предназначения этой правовой отрасли. Юридические нормы, ее образующие, предназначены, прежде всего, для создания условий естественного существования таких категорий граждан, которые не в состоянии себя обеспе-

[1] СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

чить в силу малолетнего или преклонного возраста, болезни, инвалидности, отсутствия работы и заработка и по иным причинам, признаваемым государством уважительными. Без вмешательства государства и права, без помощи за счет общественных и (или) обобществленных средств, их естественное биосоциальное существование может быть поставлено под угрозу либо вообще прекращено. В этом проявляется суть принципа гуманизма, который закреплен в ст. 7 Конституции РФ: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», и в ст. 2 Основного Закона страны, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»[1].

Причины и обстоятельства, в силу которых человек утрачивает самостоятельный источник средств к существованию либо не имеет возможности его приобрести, – различны. Поэтому государство в отношении этих субъектов проводит не только адресную, но и избирательную социально-обеспечительную политику, отдавая предпочтение тем, кто внес больший вклад в решение общезначимых задач (ветераны войны, труда), пострадал от необоснованных репрессий, в том числе политических, от техногенных катастроф (например, ликвидаторы последствий Чернобыльской аварии), кто имел длительный стаж работы и уплаты страховых взносов в сравнении с теми, кто не принимал участия в общественно полезной деятельности и т.д. В этом и состоит суть принципа социальной справедливости, основанного на идее воздаяния должного.

Принцип ***законности*** – универсальная правовая идея, действующая на всех стадиях правового опосредования общественных отношений, начиная с нормотворчества и заканчивая актами правоприменения. Одним из проявлений этого принципа является строгая иерархическая подчиненность нормативных актов меньшей юридической силы актам с большей юридической силой, в частности верховенство законов над иными нормативно-правовыми актами (указами, постановлениями, распоряжениями, нормативными приказами и т.д.).

Социально-обеспечительные отношения регулируются большим многообразием правовых актов, причем законы здесь выполняют роль

[1] Наряду с указанными статьями Конституции РФ для получения более полного представления о сущности принципа гуманизма следует проанализировать главу II этого Закона (ст.ст. 17-64).

своеобразных основ правового регулирования (хотя имеются и специальные акты в виде Основ законодательства). В отличие от других сфер правового регулирования законы о социальном обеспечении регламентируют и закрепляют, как правило, лишь узловые, отправные положения, оставляя значительный простор для нормотворчества органов исполнительной власти в лице прежде всего Правительства РФ и такого специального министерства, как Министерство здравоохранения и социального развития (несколько ранее это были Министерство труда, Министерство социальной защиты и Министерство здравоохранения). Такое распределение бремени нормотворческой нагрузки считать целесообразным и оправданным, с точки зрения соблюдения данного правового принципа, по нашему мнению, достаточно трудно. Практика показала, что значительные, а тем более чрезмерные полномочия органов исполнительной (федеральной) власти, особенно когда они облекаются в форму инструкций, указаний внебюджетных социально-обеспечительных фондов. Без детальной регламентации положения федеральных законов интерпретируются с позиции сугубо узковедомственных интересов, что приводит к нереализованности законных прав и интересов нуждающихся граждан, то есть к деформации принципа законности.

Право социального обеспечения – достаточно уникальная отрасль права, поэтому в ней, в отличие, к примеру, от отраслей процессуального права, число (количество) межотраслевых принципов, то есть идей, на которых основывается механизм правового регулирования, во многом совпадающий, не столь значительно. Существование таких принципов обусловлено совпадением в известной степени предметов правового регулирования. Сфера применения норм права социального обеспечения совпадает и пересекается с предметом семейного, жилищного, трудового и даже такой отрасли, как уголовно-исполнительное право. Конечно, полного совпадения правовых принципов названных отраслей быть не может, но определенная их общность имеется, что и дает основание констатировать наличие в праве социального обеспечения принципов межотраслевых. К их числу, в частности, можно отнести принцип права на охрану здоровья, на защиту от безработицы, поддержки семьи, материнства и детства, защиту от бедности и т.д.

Разумеется, что главное внимание при изучении рассматриваемого вопроса следует уделить отраслевым принципам права социального обеспечения. Как уже было отмечено в начале этого раздела, мнения ученых здесь во многом не только не совпадают, а нередко диаметрально противоположны. Причины такого положения дел различны, но даже

не вдаваясь в их специальное исследование, можно констатировать, что законодатель в этом вопросе еще не определился и, по нашему мнению, его позиция не будет сформулирована однозначно и четко еще длительное время. Тем не менее ученые сумели вычленить и на теоретическом уровне обобщить идеи, которыми руководствовался законодатель в своей социально-обеспечительной политике, и изложить их в качестве отраслевых принципов права социального обеспечения.

В этом вопросе, отдавая должное позиции В.Ш. Шайхатдинова[1], мы предлагаем вариант, общепринятый и общедоступный (учебно-методическая литература) для понимания идей правовой политики государства в данной области правового регулирования, конечно, комментируемый.

Большинство исследователей как недавнего прошлого, так и настоящего времени едины во мнении о том, что основополагающей идеей права социального обеспечения является ***всеобщность*** обеспечения. Суть принципа всеобщности социального обеспечения проявляется в том, что каждый гражданин России, иностранец, лицо без гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы, то есть любой человек, проживающий на территории нашего государства, если он утрачивает самостоятельный источник средств к существованию по указанным в законодательстве причинам либо объективно лишен возможности такой источник иметь, вправе претендовать на государственное содействие в виде получения пенсии, пособия, на предоставление предметов первой необходимости (одежды, обуви, жилища, продуктов питания, медицинской помощи и лечения и т.д.).

О существовании этого принципа говорилось и на страницах юридической печати советского периода, но на тот момент эта идея не находила своего закрепления в действовавшем законодательстве, более того – она ему противоречила. При социализме в СССР обеспечению подлежали преимущественно такие категории граждан, которые принимали непосредственное участие в общественно полезной деятельности, и члены их семей, которые в силу возраста или состояния здоровья не могли работать (дети, пожилые люди, инвалиды). Те же категории граждан, которые не принимали участия в общественно полезной деятельности, не только не обеспечивались, но даже подвергались, в том числе уголовному или административному, преследованию. Разумеется, что в такой ситуации о всеобщности обеспечения можно было говорить не как об *идее правовой системы*, а лишь как об *идеальном состоянии*,

[1] См.: *Шайхатдинов В.Ш.* Указ соч. С. 75-91.

к которому она стремится, но еще не достигла. Тем не менее идеологические установки того исторического этапа развития российской государственности не позволяли утверждать обратное.

На настоящий момент можно констатировать, что в действующем социально-обеспечительном законодательстве в результате ратифицирования Россией ряда международно-правовых актов, принятия 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод гражданина и человека эта идея из категории теоретической и декларативной приобрела свое реальное нормативно-правовое закрепление. Это означает (и мы намеренно здесь повторяемся), что в нашей стране каждый нуждающийся человек может рассчитывать на предоставление ему либо помощи, либо он может быть взят на содержание за счет государственных (общественных и (или) обобществленных) средств. Итак, первым и, пожалуй, наиважнейшим принципом права социального обеспечения является общепризнанная цивилизованным мировым сообществом идея об его всеобщности, *то есть охвате нормами данной отрасли всех категорий нуждающихся граждан*[1].

Качество социально-обеспечительного законодательства определяется не только и не столько тем, что любой и каждый может претендовать или рассчитывать на государственную помощь или на содержание за счет общественных или обобществленных средств в трудной для

---

[1] В литературе, в частности в учебнике под редакцией Г.В. Сулеймановой, принцип всеобщности «добавляется» таким элементом, как доступность социального обеспечения. Такую позицию мы не разделяем по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, думается, что не логично объединять в единое, общее и целое две различные по своему содержанию правовые идеи, поскольку в них отражаются разноплановые начала правовой политики государства в деле социального обеспечения. Во-вторых, доступность нельзя сводить только к «максимальной приближенности к человеку-получателю тех или иных видов социального обеспечения в силу того, что оно осуществляется, как правило, на дому, по месту жительства, работы, службы или учебы...» (см. указ. раб. С. 51). Данный аргумент, безусловно, верен. Но *доступность* означает также простоту, отсутствие бюрократических препонов и волокиты, безусловное соблюдение сроков, эффективное разрешение споров и разногласий и т.п. В этом плане, особенно на стадии установления юридических фактов, поднормативными актами (ведомственными инструкциями, приказами, разъяснениями) устанавливается нередко такая процедура, выполнение требований которой свидетельствует, скорее всего, об обратном принципу доступности. Поэтому, если и есть основания для утверждения о существовании данного принципа, то, во-первых, с определенной долей условности и, во-вторых, не как о составной части единого принципа, а как о самостоятельной правовой идее.

жизнесуществования ситуации, а тем, что он не останется в такой ситуации без помощи государства, и это, безусловно, важно. Но не менее важным аспектом данного вопроса является уровень обеспечения, то есть размер государственных предоставлений. Очевидно, что в этом вопросе ряд ученых стремятся выдать и формализовать в виде правового принципа желаемое за действительное, то есть то же, что имело место в советской правовой науке в отношении принципа всеобщности, не существующую в реальной жизни идею – обеспечения достойного существования человека. Надо заметить, что в советское время размеры пенсий, а также пособий по временной нетрудоспособности были значительно выше тех (в первую очередь, трудовых (страховых) пенсий и пособий), которые в настоящее время осуществляются в отношении нуждающихся граждан.

Поэтому содержание принципа, определяющего уровень (размеры) социально-обеспечительных предоставлений, фактически отвечает на вопрос о том, что же, собственно, представляет из себя социальное обеспечение в России, определяет сущность этой системы, а его терминологическое наименование, как форма, должно отражать то, что в действительности имеет место быть. В этой связи утверждение, что социальное обеспечение создает условия для достойного существования человека, во многом не соответствует действительности и может расцениваться в качестве пожелания и перспективы развития законодательства по соответствующему направлению.

Трудно также согласиться и с такого рода формулировками содержания рассматриваемого отраслевого принципа, как-то: «социальное обеспечение осуществляется в размерах, соответствующих сложившемуся уровню экономики страны» или «обязанности государства гарантировать уровень социального обеспечения не ниже прожиточного минимума». Сами по себе такие утверждения и предположения особых возражений вызывать не должны. Конечно, размеры пенсий, пособий, качество медицинской помощи и лечения, оснащенность и количество учреждений социального обслуживания и характер предоставляемых ими услуг напрямую зависят от состояния экономического развития государства. Но этот фактор – определяющий, однако не отражающий и не характеризующий уровень обеспечения нуждающихся граждан, поскольку он не позволяет ответить на вопрос о состоянии дел в данной области правового регулирования, нормальный, хороший или, напротив, плохой уровень социального обеспечения. Состояние экономики, поэтому, является *причиной* того или иного уровня обеспечения и, кро-

ме того, далеко *не единственной.* Уровень (качественное состояние) социального обеспечения во многом зависит также от типа государства, политического и правового режимов, от состояния нравственно-этических начал в соответствующем обществе, даже от общего уровня культуры и образованности его руководителей и т.д. Достаточно наглядным в этом отношении является такой исторический пример. Россия к началу XX столетия (по данным на 1913 г.) по многим показателям своего экономического развития вышла на передовые позиции в мире. Тем не менее многие категории нуждающихся граждан (наемные работники мелких предприятий, сельскохозяйственных артелей, крестьянство в целом, население окраин Российской империи) вообще не подлежали обеспечению, а социальное страхование наемного труда находилось лишь в стадии своего зарождения и даже по этой причине не соответствовало должным параметрам. Таким образом, состояние экономики определяет, но не предрешает в окончательной форме вопрос об уровне социального обеспечения.

Что же касается утверждения о том, что на государстве лежит обязанность предоставлять обеспечение на уровне прожиточного минимума, то оно, по меньшей мере, не соответствует содержанию действующего законодательства по отношению ко всем категориям нуждающихся граждан, в связи с чем не может рассматриваться в качестве общей идеи права социального обеспечения России. Этот принцип, как и в России царской, монархической, действует лишь по отношению государственных служащих: военных, правоохранительных, гражданских. Причем в последнее время из категории служащих государству лиц искусственно исключены работники государственных (муниципальных) учреждений образования, в том числе среднего и высшего, здравоохранения, науки. В результате произошло сужение круга лиц, имеющих право на обеспечение на уровне, превышающем прожиточный минимум, и расширено количество субъектов социально-обеспечительных предоставлений (в первую очередь, пенсионеров и лиц, имеющих право на льготное обеспечение), обеспечение которых не достигает этого уровня. Аналогичная по содержанию обязанность государства закреплена в ч. 2 ст. 133 Трудового кодекса РФ в отношении заработной платы работников, что дает основание утверждать о действии этой идеи в сфере правового регулирования трудовых отношений. Но коль скоро соответствующая обязанность по отношению ко всем субъектам социально-обеспечительных правоотношений действующим законодательством не

закреплена, возводить такую идею в ранг принципа права социального обеспечения, по меньшей мере, преждевременно.

Полагаем, что правильное (реальное) понимание сущности рассматриваемого принципа и его терминологическая характеристика должны основываться на оценке существующих видов социального обеспечения даже потому, что уровень обеспечения – категория оценочная, как с позиций субъективного восприятия отдельным человеком, так и с точки зрения объективных показателей. Все виды социально-обеспечительных предоставлений подразделяются на две большие группы: помощь (содействие) и содержание нуждающихся граждан. В тех случаях, когда человек оказывается в трудной жизненной ситуации, а государство принимает на себя обязанность по оказанию ему социально-обеспечительной помощи и оценка этой помощи осуществляется на основе сопоставления с размером прожиточного минимума, то это не дает реального представления о сущности рассматриваемого принципа. Такая помощь (например, консультация врача, юриста, психолога и др.) по своему размеру может быть значительно ниже суммы потребительской корзины, но вполне приемлемой и достаточной. В ситуациях, когда государство принимает на себя обязанность по содержанию человека, оно, тем не менее, не обязуется удовлетворять за счет общественных и обобществленных средств все и любые потребности нуждающегося гражданина. При этом виде нормы обеспечения по общему правилу ограничиваются необходимостью удовлетворения только *алиментарных потребностей*, то есть потребностей, которые бы создавали условия не для комфортного, изобильного существования, а для естественного и, прежде всего, физиологического существования человека. Поэтому в каком бы виде не существовало социальное обеспечение в нашем государстве, его уровень всегда ограничивается предоставить алиментарно необходимое.

В свете сказанного отраслевой принцип, в соответствии с которым устанавливается определенный уровень социального обеспечения в Российской Федерации, следует понимать как закрепленную в праве идею, *состоящую в обязанности государства по предоставлению нуждающимся гражданам средств и услуг, необходимых для удовлетворения их алиментарных потребностей*[1].

[1] Алиментарные потребности – это то, без чего человек, как биосоциальное существо, не в состоянии функционировать. Это, в частности, предметы первой необходимости (одежда, обувь, питание, жилище, средства общения, свет, тепло и т.д.). По-

Важное значение для понимания сущности, а главное, предназначения права социального обеспечения, его роли в нашей жизни имеет принцип ***адресности*** мер и мероприятий по оказанию помощи и содержанию нуждающихся граждан. Данный правовой принцип в определенной степени пересекается с приницпом всеобщности социального обеспечения, но не сводится к последнему, поскольку в этой идее заложена иная цель. Главное отличие названных принципов состоит в том, что идея всеобщности социального обеспечения, как правовая категория, создает равные возможности для всех тех, кто оказывается в трудной жизненной ситуации, позволяет прибегнуть к государственной помощи независимо от состояния в гражданстве России, национальной принадлежности человека, его социального статуса, места проживания и т.д. Кроме равных возможностей, государство закрепляет широкий, но не исчерпывающий перечень так называемых социальных рисков (болезнь, старость, детство, сиротство, отсутствие работы и т.д.), наступление которых позволяет каждому гражданину реализовать предусмотренное основным законом России право на тот или иной вид социально-обеспечительных предоставлений. Цель принципа адресности состоит не в идее охватить всех и каждого системой мер по социальному обеспечению, а, напротив, не допустить, исключить возможность включения в категорию нуждающихся лиц тех, кто в действительности, реально не нуждается и в состоянии иметь собственный источник средств к существованию. Иначе эту же мысль можно сформулировать таким образом: *принцип адресности предотвращает превращение социального обеспечения в такое негативное явление, как социальное иждивение.*

Примером реального воплощения этого принципа в нормативную практику могут служить изменения, внесенные 30 мая 2001 г. в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Согласно этим изменениям, ежемесячное пособие на детей до достижения ими возраста 16 лет (учащихся общеобразовательных учреждений – 18 лет) стало выплачиваться не любой семье, в составе которой имелись дети указанного возраста, а только тем семьям, в которых среднедушевой доход на каждого их члена не превышал величину прожиточного минимума в субъекте Федерации. Порядок определения величины прожиточного минимума и среднеста-

---

требности, превышающие этот уровень, могут и должны удовлетворяться за счет личных доходов и сбережений, семейного бюджета и иных источников.

тистического дохода устанавливается специальными нормативными актами, в соответствии с которыми, прежде всего, подчеркивается соответствующий *круг лиц*, имеющих право на тот или иной вид социально-обеспечительных предоставлений, а, во-вторых, нормативно закрепляются *юридические факты*, порождающие право нуждающихся граждан на обращение за социальным обеспечением определенного вида. Такие юридические факты требуется подтвердить, обосновать их наличие, причем обязанность по доказыванию возлагается на гражданина, претендующего на определенный социально-обеспечительный статус. Например, лицо, претендующее на пенсию по случаю потери кормильца, должно доказать факт родственных отношений с умершим кормильцем и факт нахождения на иждивении последнего до его смерти; претендующий на право на пособие по временной нетрудоспособности должен представить медицинский документ, подтверждающий факт его болезни с указанием причины заболевания и его продолжительности и т.д.

Для выяснения сущности социального обеспечения большое значение имеет ответ на вопрос о том, за счет каких финансовых источников (средств) оно осуществляется? Как правило, полемики при освещении этого вопроса в юридической литературе не ведется. Поэтому одни авторы ответ сводят к тому, что социальное обеспечение осуществляется за счет средств, *специально предназначенных на эти цели*, другие сводят эту мысль к идее о том, что оно осуществляется за счет *государственных средств*, третьи – что оно существует за счет *бюджетных средств* и *страховых взносов* и т.д.

Каждая из приведенных формулировок, в целом, правильно отражает сущность социального обеспечения и дает достаточно точное представление о соответствующем принципе этой отрасли права. Но, на наш взгляд, более точным его определением будет следующее: *социальное обеспечение осуществляется за счет общественных и (или) обобществленных средств.*

Конечно, социальное обеспечение как определенная система существует и функционирует за счет специальных средств, но ведь любое финансирование осуществляется таким же образом. Далее, оно, безусловно, является государственным; утратив государственно-правовую природу, оно перестанет быть социальным, превратится в частное, добровольное и еще какое-то иное. Но такое определение правильно лишь по форме, поскольку подавляющий процент средств на социальное обеспечение являются государственными. В структуре этих средств следует выделять страховые платежи в специальные внебюджетные

фонды. Формально – это государственные средства, фактически – это индивидуальные средств застрахованных лиц, которые направляются в консолидированные бюджеты этих фондов, в которых и происходит их обобществление.

Таким образом, средства бюджетов всех уровней – это общественные средства, формирующиеся за счет налогов, платежей, доходов от деятельности различных структур, и они направляются в адрес нуждающихся граждан, независимо от факта участия этих граждан в их формировании (например, средства на пенсию инвалидам с детства). Государственными они являются только потому, что общество делегировало государству полномочия по их сбору и распределению на конкретные нужды. Страховые средства – это обобществленные индивидуальные платежи и накопления, распределяющиеся лишь между *застрахованными лицами*; они также являются государственными в силу того, что этот орган (государство) принял на себя обязанность по контролю за их аккумуляцией во внебюджетных фондах, закрепив одновременно порядок их распределения между застрахованными субъектами социально-обеспечительных правоотношений. С этой целью всем трем внебюджетным фондам был установлен статус государственных организационно-правовых структур.

Наряду с рассмотренными выше в праве социального обеспечения действует также принцип ***солидарности***. Этот принцип производен от таких идей, как всеобщность, адресность социального обеспечения и обеспечения за счет общественных и (или) обобществленных средств. Суть этого принципа состоит в том, что подавляющая часть нуждающихся граждан обеспечиваются не за счет собственных накоплений, доходов, а за счет тех средств, которые поступают от результатов, в большинстве своем, деятельности трудоактивной части населения страны. Наиболее наглядно это можно проиллюстрировать на примере государственной социальной помощи малоимущим семьям, социального обеспечения беженцев и вынужденных переселенцев, помощи и содержания лиц, пострадавших от стихийных бедствий, техногенных и радиационных катастроф и т.д. Во всех этих случаях организованное на государственном уровне сообщество граждан как бы солидаризируется с теми, кто в силу различных обстоятельств лишается частично или полностью возможности к самообеспечению и выражает свою сопричастность к таким ситуациям.

Не является исключением из этого правила, то есть отступлением от правовой идеи солидарности и социальное обеспечение застрахованных

лиц, то есть таких категорий граждан, которые и за которых выплачиваются страховые взносы во внебюджетные фонды и которые, таким образом, формируют собственный капитал на различные ситуации нуждаемости, именуемые в законодательстве страховыми рисками (возраст, болезнь. инвалидность и т.д.). Но эти лица параллельно с формированием средств на свое будущее как бы делят свои накопления или передают их до момента наступления какого-то страхового случая тем, кто на текущий момент уже не в состоянии себя обеспечить собственным трудом или иными доходами. Приведем такой пример. Для возникновения права на трудовую пенсию по возрасту необходимо, чтобы застрахованное лицо имело страховой стаж продолжительностью не менее пяти лет (п. 2 ст. 7 Закона о трудовых пенсиях). Как правило, такой и более длительный стаж уплаты страховых взносов имеют большинство лиц, состоящих в трудовых правоотношениях еще до достижения ими общеустановленного пенсионного возраста, а следовательно, у них отсутствует основание права на пенсию данного вида. Суммы страховых взносов этих работников не просто аккумулируются и оседают в Пенсионном фонде РФ; они расходуются на выплату пенсий текущему поколению пенсионеров. В будущем же лица, которые выплачивают страховые платежи на настоящий момент, будут получать пенсию за счет взносов более молодого поколения людей, и, таким образом, эта своеобразная эстафетная палочка передается из поколения в поколение.

Пожалуй, в этом плане законодатель возвел в формальный ранг естественный закон человеческого сосуществования, построенный по правилам внутрисемейной жизни: старшие трудоспособные содержат младших и немощных членов семьи, а впоследствии, по общему правилу, будут находиться на иждивении (содержании, помощи) своих детей и других лиц более молодого возраста.

Еще более убедительным подтверждением реального существования в праве социального обеспечения принципа солидарности могут служить ситуации с распределением средств фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования. Работающий по трудовому договору гражданин в период своей трудовой деятельности может вообще не обращаться за медицинской помощью, не пользоваться правом на санаторно-курортное лечение, правом на оплату периодов своей временной нетрудоспособности. Тем не менее страховые взносы от начисленной ему заработной платы работодатель уплачивает регулярно, и если учесть, что средства названных фондов имеют строго целевое назначение, то, следовательно, они (взносы за работника) распре-

деляются на медицинское лечение и помощь иным клиентам соответствующих учреждений здравоохранения.

Следует обратить внимание еще на один отраслевой принцип права социального обеспечения – это принцип ***гибкости и приспособляемости видов социального обеспечения***[1]. Право социального обеспечения относится к частно-публичным отраслям права России. Поэтому политика государства в этой области правового регулирования преследует двуединую цель: оказать содействие нуждающимся гражданам, но такую и в таких параметрах, чтобы это не отразилось на общенациональных интересах, причем публичный (государственный) интерес во многом превалирует над интересами отдельных физических лиц. Отсюда государство в своей социально-обеспечительной политике постоянно маневрирует посредством модификации отдельных видов предоставлений между частными и публичными интересами. К примеру, длительное время все виды пенсий в нашей стране по форме и содержанию являлись государственными, что находило свое отражение в названиях соответствующих законов: Закон СССР 1956 г. «О государственных пенсиях в СССР» и Закон РСФСР 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР». Со становлением и развитием многоукладной экономики, ее частного сектора государство достаточно кардинально изменило свою политику в деле пенсионного обеспечения. Сохранив за собой функцию гаранта права на пенсию для всех жителей России, оно разделило все виды пенсий на две большие группы: а) государственные и б) страховые (трудовые), закрепив механизм их правового регулирования не в одном и едином нормативном акте, а в двух, имеющих серьезные различия в федеральных законах с соответствующим этой классификации их наименованием.

---

[1] Такая характеристика этому принципу была предложена В.Б. Севостьяновой (*Севостьянова В.Б.* Новация принципов пенсионного права в условиях современной пенсионной реформы в России: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Пермь, 1999. С. 16-17), и мы с ней в полной мере солидаризируемся. Как уже было отмечено ранее, в социальном обеспечении не существует многообразия его видов и форм, но достаточно очевидным является факт, что в рамках отдельных видов, существующих стабильно, происходит постоянная новация их разновидностей в силу различных причин и обстоятельств. Обратное утверждение, по нашему мнению, не соответствует объективной действительности. Пять видов социального обеспечения, один из которых в настоящее время (имеются в виду социально-обеспечительные льготы) постепенно трансформируется и растворяется в других, – это не многообразие.

В результате реформирования пенсионной системы государство, руководствуясь публичным интересом, стало непосредственно финансировать лишь выплату пенсий тем, кто служил и отслужил государству (за исключением так называемых социальных пенсий), а всем иным категориям граждан выплата пенсий стала осуществляться за счет страховых платежей в Пенсионный фонд, причем в размерах, значительно уступающих размерам государственных пенсий. Но новация пенсионной системы не повлекла за собой увеличения количества видов социального обеспечения, в том числе и обеспечения пенсионного. Она лишь изменила существующие виды пенсий, наполнила их новым содержанием, приспособив их к существующим экономическим и политическим реалиям.

Приведем другой пример. Длительное время в нашей стране формально не существовало проблемы беженцев и вынужденных переселенцев, хотя, конечно, такие категории нуждающихся граждан в действительности были. С распадом Союза ССР, обострением националистических проявлений на территориях бывших союзных республик, затянувшимся северокавказским конфликтом и в силу ряда других причин количество таких лиц существенно увеличилось, что вызвало необходимость решения проблемы их социального обеспечения. С этой целью 19 февраля 1993 г. были приняты два специальных Закона РФ «О беженцах»[1] и «О вынужденных переселенцах»[2].

В результате в праве социального обеспечения появилось еще две категории нуждающихся граждан: а) беженцы и б) вынужденные переселенцы, для каждой из которых были предусмотрены специальные меры по оказанию им социально-обеспечительной помощи, а в ряде ситуаций и по их алиментарному содержанию. Но это не повлекло за собой, точно так же, как и реформирование пенсионной системы, новых видов социального обеспечения. Для этой цели с учетом положения указанных лиц и степени их нуждаемости законодатель использовал нормы сложившихся, традиционных институтов этой отрасли права – институтов пособий, компенсаций и социального обслуживания, *приспособив* их к необходимости удовлетворения специфических потребностей этих лиц.

Судя по этим примерам и по ряду других новелл действующего законодательства, нормотворческие органы, несмотря на постоянно изме-

[1] Ведомости СНД и ВС РФ. № 12. Ст. 425.
[2] Там же. Ст. 427.

няющиеся условия, изменения качественных характеристик и количества категорий нуждающихся граждан, руководствуются одной идеей: не изобретать новых, а приспособить существующие виды социального обеспечения для удовлетворения жизненно необходимых потребностей граждан на текущий момент. В этом, собственно, и состоит суть рассмотренного правового принципа.

В юридической литературе выделяется еще ряд отраслевых принципов права социального обеспечения. Но мы склонны считать, что они либо уточняют (нередко дублируют) содержание рассмотренных выше правовых идей, либо отражают не основополагающие начала правовой политики в данной области правового регулирования, либо, наконец, являются идеями доктринальными (сугубо научными), а не правовыми, поскольку не находят своего реального воплощения в правовой материи.

Таким образом, право социального обеспечения основывается на следующих отраслевых правовых принципах:

1. Всеобщности обеспечения.
2. Обеспечения на уровне удовлетворения алиментарных потребностей нуждающихся граждан.
3. Адресности социально-обеспечительных предоставлений.
4. Обеспечения за счет общественных и (или) обобществленных средств.
5. Солидарности.
6. Гибкости и приспособляемости видов социального обеспечения.

Глава VII. ИСТОЧНИКИ (ФОРМА) ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Понятие и особенности источников права социального обеспечения

Система права и система законодательства представляют собой диалектически взаимосвязанные категории, соотносящиеся как форма (система законодательства) и содержание (система права). Система права в этом смысле – явление в большей степени объективное, более стабильное и относительно неизменное, поскольку формируется в соответствии с существующими в данный исторический период социально-экономическими условиями и отражает складывающиеся общественные отношения на определенном этапе развития общества. В то же время, как отмечалось ранее, указанную зависимость не следует абсолютизировать, поскольку сложившиеся в обществе политические условия наряду с деятельностью нормотворческих органов нередко являются факторами, изменяющими систему права.

Иное дело – система законодательства: форма права всегда создается по воле законодателя и приобретает тот или иной вид в той мере, в какой сам законодатель считает ее адекватной сложившейся в государстве социально-экономической и социально-политической обстановке. В литературе по общей теории права и в отраслевых юридических науках система законодательства нередко именуется системой источников права. Следует, однако, различать источник права в материальном и формальном смысле. Если в *материальном смысле* под источником права понимаются политические, экономические и иные предпосылки, связанные с объективными потребностями общественного развития, другими словами, система факторов, предопределяющих содержание и форму права, то в *формальном смысле* источник права предстает именно как способ организации и внешнего выражения права социального обеспечения. Таким образом, система источников права социального обеспечения в дальнейшем будет рассматриваться именно в формальном значении.

Источники права социального обеспечения также можно рассматривать в частном и общем смысле. В частном смысле источником права

социального обеспечения следует признать нормативный правовой акт[1]. В общем смысле под источником права социального обеспечения следует понимать *систему нормативных правовых актов* (законов и подзаконных актов), изданных и действующих в данном государстве, объединяемых понятием *законодательство*.

Рассматривая вопрос о системе источников права социального обеспечения, следует уделить внимание анализу их специфики, сложившейся за последние десятилетия.

Во-первых, необходимо отметить, что сформировавшаяся в советский период система социального обеспечения функционировала на основе централизованного нормативно-правового регулирования, осуществляемого высшими органами государственной власти страны (Верховным Советом и Советом Министров СССР), в ряде случаев совместно с ВЦСПС и высшим партийным руководством (ЦК КПСС). Характерным являлось и то, что основная масса финансовых средств на нужды социального обеспечения сосредотачивалась в союзных фондах, а распределение осуществлялось союзными ведомствами (главным образом Госпланом и Минфином СССР)[2]. Принцип централизма практически исключал возможность, а впрочем, и необходимость решения данных вопросов на региональном или территориальном уровне, ведь законодательство краев, областей, автономных республик в тот период находилось под двойным контролем (общесоюзным и республиканским), поэтому о самостоятельном нормотворчестве регионов, а тем более входящих в их состав иных административно-территориальных образований РСФСР (РФ) не могло быть и речи.

Распад Союза ССР, провозглашение России суверенным государством, наконец, заключение в 1992 г. Федеративного договора, принятие Конституции РФ 1993 г. кардинально изменили систему источников правового регулирования в системе социального обеспечения. В частности, заметное расширение правотворческих полномочий в сфере социального обеспечения получили субъекты Федерации, органы муни-

---

[1] Нормативный правовой акт рассматривается в данном случае как научная абстракция, поскольку в действительности существует множество его видов и вариаций (законы (текущие и конституционные), указы, постановления, приказы, инструкции и т.п.).

[2] См. по этому вопросу: *Астрахан Е.Н.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим: Исторический очерк (1917–1970). – М., 1971; *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы Общей части права социального обеспечения. Томск, 2001 и др.

ципальных образований, а также стороны социального партнерства. Однако сложная национально-территориальная организация Российской Федерации, недостаточно четко урегулированные предметы ведения в сфере взаимоотношений целого (Федерации) и его частей (субъектов) по вопросам социального обеспечения привели к оформлению двух основных тенденций в федеративных отношениях. Первая связана с имевшей место в начале 90-х годов децентрализацией государства и нарастанием центробежных сил. Децентрализация выражалась не только в национально-территориальных спорах, но также охватила многие сферы правового регулирования, в том числе социально-обеспечительные отношения, ведь некоторые субъекты Федерации, муниципальные образования имели в тот период определенные средства и возможности для решения ряда вопросов в этой области и стали активно создавать собственную нормативно-правовую базу. Однако в подавляющем большинстве случаев создать реально действующую систему социального обеспечения на местах не удалось в силу многих обстоятельств, в том числе ввиду недостаточности финансовых ресурсов (большое число субъектов РФ и муниципальных образований существует за счет дотаций из федерального центра), слабой программной подготовки нормотворческого процесса, а в ряде регионов в связи с низкой юридической квалификацией депутатов и других субъектов нормотворческой деятельности.

К середине (и особенно к концу) 90-х годов стало очевидно, что активная децентрализация и правовой, и финансово-экономической составляющих многих сфер совместного ведения Федерации и ее субъектов привели к дисбалансу всей федеративной системы разграничения полномочий, в том числе в системе социального обеспечения России. Возникли реальные предпосылки к серьезному системному кризису, которого необходимо было избежать. С этого времени наметилась вторая тенденция – к сохранению целостности (с некоторыми признаками централизации) правовой и финансово-экономической основ системы социального обеспечения. В то же время наметившаяся тенденция не абсолютна, поскольку федеральный центр постепенно «освобождается» от некоторых обязанностей, передавая их регионам, считая, что на региональном уровне будет достигнута большая эффективность правового регулирования, а меры социального обеспечения будут точнее увязаны с потребностями населения в конкретной местности. Наиболее ярким примером такого развития событий в настоящее время является Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Но проблема заключает-

ся в том, что поставленные задачи при наличии противоположных тенденций (централизации финансовых ресурсов и децентрализации правового регулирования) практически недостижимы, ведь подавляющее большинство субъектов РФ не обладают достаточными денежными ресурсами, чтобы в полной мере финансово обеспечить соответствующие виды социального обеспечения.

Так или иначе, в пореформенный период сформировалась новая система источников права социального обеспечения, обусловленная изменениями, в первую очередь, в организационно-финансовой структуре социального обеспечения, включающей федеральный (субъектов Федерации), региональный и местный (муниципальных образований) уровень[1], а также увеличением числа органов, полномочных принимать нормативные акты в сфере социального обеспечения. В этой связи необходимо иметь в виду, что формально и фактически в настоящее время система источников права социального обеспечения включает три относительно самостоятельных подсистемы – *федеральную, региональную и местную.*

Относительная автономность (хотя и в меньшей степени, чем в начале 90-х годов) региональной и местной подсистем обусловлена правом субъектов Федерации и муниципальных образований самостоятельно, без участия федерального уровня, решать вопросы финансирования тех или иных мероприятий в области социального обеспечения за счет собственных бюджетов (см. ст. 31 Бюджетного кодекса РФ), при условии, если, конечно, для этого имеются необходимые средства. Таким образом, несмотря на то, что региональный и местный уровни нормативно-правовых актов не являются столь обширными, как федеральный, указанные подсистемы существуют параллельно.

Во-вторых, особенностью источников права социального обеспечения является их объективная нестабильность. За период с начала 90-х годов по настоящее время трудно найти закон или иной нормативный правовой акт в области социального обеспечения, который бы оставался неизменным в течение относительно длительного периода времени. Более того, нормотворческие органы, в первую очередь на федеральном уровне, с каждым годом принимают все большее количество нормативных правовых актов, посвященных регулированию частных вопросов, пренебрегая необходимостью систематизации. Это обстоятельство дает основание рассматривать законодательство в сфере соци-

[1] См.: ст. 10 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

ального обеспечения в качестве *системного образования с центробежными тенденциями*. Ситуация осложняется еще и тем, что в праве социального обеспечения, в отличие, например, от трудового, гражданского, уголовного и других отраслей, нет собственного кодифицированного акта, который, как правило, является основой любой системы нормативных правовых актов. Более того, в сфере социального обеспечения в настоящее время сложно обнаружить законы, которые можно было бы рассматривать как «базовые», имеющие интегрирующие начала, устанавливающие общие принципы, основы правового регулирования того или иного направления в сфере социального обеспечения. Необходимо отметить, что у российского законодателя пока значительно преобладает тенденция к специализации правового регулирования над стремлением унифицировать законодательство о социальном обеспечении. В качестве примера можно привести пенсионную реформу 2001–2002 гг., когда вместо одного Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» в течение нескольких месяцев были приняты сразу пять федеральных законов[1], не говоря о множестве подзаконных нормативных актов, изданных в их развитие.

В-третьих, в праве социального обеспечения, как уже отмечалось ранее, законы регламентируют лишь отправные, наиболее важные отношения, в связи с чем имеет место широкая компетенция органов исполнительной власти и, главным образом, Правительства РФ, издающего постановления на основании и в развитие положений федеральных законов. Фактически данный процесс выражается в «обрастании» федеральных законов подзаконными актами[2], притом не только постановле-

---

[1] Речь идет о Законе о трудовых пенсиях, Законе об обязательном пенсионном страховании, Законе о государственном пенсионном обеспечении, Законе об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии и Законе о дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ. Если же в данный перечень добавить иные законы пенсионной системы (например, Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и др.), а также те, которые находятся на доработке или разрабатываются, то мало оснований считать, что пенсионная система в дальнейшем будет устойчивой в ее функционировании.

[2] В качестве примера достаточно привести Закон о трудовых пенсиях, в развитие которого по самым скромным оценкам было принято около 30 нормативных правовых актов, а также различных писем, инструктивных указаний, разъяснений и т.п. Помимо этого, продлено действие более 10 постановлений Правительства РФ, принятых в 1991–1994 гг., об утверждении списков производств, работ, должностей,

ниями Правительства РФ, но и актами некоторых федеральных министерств и ведомств. Право социального обеспечения в этом отношении занимает, пожалуй, одно из ведущих мест среди отраслей российского права. Действительно, на федеральном уровне (не говоря уже о региональном) количество органов, полномочных принимать нормы, так или иначе относящиеся к сфере социального обеспечения, с трудом поддается исчислению. Например, в сфере социального обеспечения нормотворческую деятельность вправе осуществлять как *уполномоченное министерство в сфере социального обеспечения*[1], так и правления государственных внебюджетных фондов (ПФ РФ, ФСС РФ и ФФОМС), которые по согласованию с уполномоченным министерством (а нередко самостоятельно в пределах предоставленных им полномочий) издают нормативные правовые акты в подведомственной сфере. Помимо уполномоченного министерства в сфере социального обеспечения, определенными правами в этой области обладают также иные федеральные министерства и ведомства в пределах средств, выделяемых им в соответствии с федеральным бюджетом на соответствующий год, которые нередко полагают за свою обязанность издание нормативного акта, касающегося регулирования вопросов социального обеспечения работников соответствующей отрасли[2].

специальностей, учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по возрасту в соответствии со ст.ст. 27 и 28 указанного Закона.

[1] В данном случае намеренно не используется официальное наименование уполномоченного министерства, осуществляющего функции в сфере труда и социального развития. До марта 2004 г. таким министерством являлось Министерство труда и социального развития, которое было упразднено в соответствии с Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В настоящее время указанные функции (причем не свойственные для него) призвано осуществлять Министерство здравоохранения и социального развития. Мы не исключаем того, что в будущем вновь будет образовано специализированное министерство в сфере труда и социального развития.

[2] См.: Приказ Минобороны РФ от 28 августа 2003 г. № 295 «О возмещении расходов, связанных с оплатой установки телефона, оплатой мест в муниципальных детских дошкольных учреждениях, школах-интернатах, летних оздоровительных учреждениях военным прокурорам и следователям военной прокуратуры»; Приказ Минюста РФ от 5 мая 2000 г. № 145 «Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе Минюста РФ»; Положение о негосударственном пенсионном обеспечении бывших работников – неработающих пенсионеров МПС РФ, ушедших на пенсию из центрального аппарата МПС России (утв. Указанием МПС РФ от 19.09.2000 г. № Ш-2405у) и др.

В-четвертых, в праве социального обеспечения до настоящего времени продолжают действие акты, принятые в период существования СССР и РСФСР. Следует иметь в виду, что в соответствии ч. 2 Заключительных и переходных положений Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Помимо этого, возможен специальный порядок продления действия нормативных правовых актов. Так, согласно Указу Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 508 «О размере пособия по временной нетрудоспособности», официально сохранен существовавший и ранее порядок исчисления среднего заработка и непрерывного трудового стажа при назначении пособий по временной нетрудоспособности[1]. Иными словами, названным нормативным правовым актом пролонгировано действие Положения о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию от 12 ноября 1984 г., а также Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию от 13 апреля 1973 г.[2]

2. Виды и общая характеристика источников права социального обеспечения. Способы систематизации законодательства о социальном обеспечении

Как было отмечено ранее, все нормативные правовые акты в праве социального обеспечения в настоящий период представляют собой системное образование с центробежными тенденциями, в которой, однако, можно осуществить классификационную группировку источников по различным основаниям. Одной из основных классификационных группировок источников права социального обеспечения является их деление *по юридической форме выражения*, то есть по видам актов, содержащих нормы права социального обеспечения.

---

[1] Указанный порядок будет продолжать действие до принятия соответствующего федерального закона.

[2] См.: Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Данный вопрос будет рассмотрен подробнее в соответствующих разделах настоящей работы, посвященных непрерывному трудовому стажу и пособиям по временной нетрудоспособности.

Международные правовые акты. Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и в случаях, когда международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, применяются правила международного договора. При помощи международного правового регулирования осуществляется подтверждение Россией приверженности общечеловеческим ценностям, соблюдению прав и свобод человека и гражданина, развитию и совершенствованию демократических процессов в обществе в соответствии с нормами Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., или установление обязательств Российской Федерации перед другими членами мирового сообщества.

В Конституции РФ не используется понятие «международные правовые акты», однако в данном случае оно применяется как обобщающее постольку, поскольку общепризнанные нормы и принципы международного права могут содержаться в различных по юридической форме документах – пактах, конвенциях, соглашениях и т.п. Среди них с точки зрения юридической обязательности для России можно выделить две разновидности: 1) *обязательные* и 2) *рекомендательные*. Необходимо, отметить, что обязательным международный акт становится лишь при условии, когда имеется государственно-правовая санкция для осуществления норм международного права во внутригосударственном праве, т.е. когда соответствующий международный акт прошел процедуру ратификации[1]. В этой связи следует сказать, что в действительности ратифицированных международных правовых актов в области социального обеспечения не слишком много. Объясняется это, в ряде случаев, более высокими требованиями, предъявляемыми к характеру и содержанию социально-обеспечительных мероприятий странами с развитой экономикой, которые, как правило, и формируют международные стандарты в этой сфере. С другой стороны, система социального обеспечения возникла и функционирует как внутригосударственное явление, т.е.

---

[1] См.: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». В то же время не все международные правовые акты подлежат обязательной ратификации, а лишь в случаях, предусмотренных ст. 15 указанного Федерального закона.

относится, прежде всего, к лицам, постоянно или преимущественно проживающим именно на территории Российской Федерации.

К рекомендательным международным актам относятся акты, которые не обязательны к исполнению государством и потому отражают лишь намерения государств-участников международных организаций (прежде всего, Международной организации труда) направлять усилия по совершенствованию систем социального обеспечения в этих странах[1].

Значительная часть международных правовых актов в этой области правового регулирования заключена Российской Федерацией с государствами СНГ, а также другими странами ближнего зарубежья, что вызвано существованием в недавнем прошлом единого государства, территории, гражданства, общей правовой системы. Эти акты в основном приобретают правовую форму соглашений и чаще всего посвящены закреплению прав граждан в области подтверждения и зачета стажа службы (работы) на территориях указанных государств в период существования Союза ССР, гарантий пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей, выплат социальных пособий и некоторым другим вопросам социального обеспечения. К числу таких актов относятся, в частности, Соглашения между государствами-участниками СНГ от 14 февраля 1992 г. «О социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей», от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения», от 15 мая 1992 г. «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ», Соглашение от 26 июля 1994 г. между Российской Федерацией и Эстонской Республикой «По вопросам социальных гарантий пенсионерам вооруженных сил Российской Федерации на территории Эстонской Республики» и некоторые другие. Значение перечисленных актов сводится к обеспечению упорядочения пенсионного обеспечения и сохранению гражданами ранее приобретенных прав в переходный период после прекращения существования Союза ССР как в Российской Федерации, так и в других странах СНГ и ближнего зарубежья.

Российская Федерация как правопреемник бывшего Союза ССР является также участницей различных конвенций и пактов, среди которых

[1] К таким актам относятся, в частности, Рекомендации МОТ, принимаемые на основании и в развитие соответствующих конвенций МОТ в области труда и социального обеспечения.

применительно к сфере социального обеспечения наиболее значимыми источниками являются Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.) и Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.), ратифицированные Конвенции «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (1985 г.) и «О равных возможностях лиц, обремененных семейными обязанностями» (1995 г.). Помимо этого, Российская Федерация является также участницей двусторонних договоров, в которых в той или иной степени осуществляется регулирование отношений в области социального обеспечения. В этой связи следует отметить, что до настоящего времени едва ли не единственным двусторонним международным договором, специально посвященным регламентации социально-обеспечительных отношений, является Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 г. применительно к взаимному пенсионному обеспечению и социальному страхованию граждан (подданных) государства-контрагента.

Следует также иметь в виду, что Правительство РФ от своего имени в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»[1] наделено правом заключать международные договоры в виде межправительственных соглашений[2]. Аналогичным правом обладают и уполномоченное министерство в сфере социального обеспечения, а также иные федеральные министерства, которые компетентны заключать межведомственные международные договоры[3].

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

[2] Так, между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией было заключено межправительственное Соглашение от 24 ноября 1998 г. «О взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной помощи», принятое в развитие Соглашения государств-участников СНГ от 27 марта 1997 г. «Об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ».

[3] Кроме этого, правом заключать соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с административно-территориальными образованиями иностранных государств, в том числе в области социального обеспечения, наделены субъекты РФ в соответствии с Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов

Конституция. Как основополагающий правовой акт Конституция РФ закрепляет отправные положения для всех отраслей российского права, в том числе и для права социального обеспечения. Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), закрепляя при этом социальную направленность политики государства, связанную с созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, путем поддержки семьи, инвалидов и пожилых граждан, развития системы социальных служб, установления пенсий, пособий и иных видов социального обеспечения (ст. 7). Кроме этого, в отдельных нормах Конституции РФ уточняется социально-обеспечительный статус граждан и обязательства государства в области социального обеспечения. В частности, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом (ст. 39), каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), материнство, детство и семья находятся под защитой государства (ст. 38). В то же время, несмотря на то, что перечисленные права и гарантии являются непосредственно действующими, их нельзя расценивать как абсолютные, поскольку федеральными законами и изданными в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами устанавливается особый порядок и условия их реализации.

Законы. Исходя из положений ст. 39 Конституции РФ, определяющей, в частности, что государственные пенсии и пособия устанавливаются законом, следует сделать вывод, что именно эта юридическая форма является ведущим источником правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Поскольку система социального обеспечения населения в соответствии с п. «ж» ст. 72 Конституции РФ относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, есть основания для выделения в системе источников права социального обеспечения двух типов законодательных актов – федеральных законов и законов субъектов Федерации.

Основу правового регулирования в области социального обеспечения, несомненно, составляют федеральные законы[1]. Кроме этого, к фе-

---

РФ», хотя данные акты в силу ст. 7 указанного Закона не имеют статуса международного договора.

[1] В данной области практика регулирования посредством федеральных конституционных законов не получила широкого распространения. Нормы, регламентирующие

деральным законам приравнены по статусу не утратившие силу постановления Верховного Совета РСФСР[1], а также продолжающие действие на территории РФ Основы законодательства РФ об охране здоровья от 22 июля 1993 г.[2]

В отношении законодательных актов субъектов РФ следует отметить, что несмотря на предоставленное субъектам РФ конституционное право осуществлять в сфере социального обеспечения собственное правовое регулирование, нередко многие из них предпочитают не «изобретать» оригинальных правовых норм, а заимствовать их в федеральном законодательстве, нередко полностью дублируя соответствующие нормативные положения федеральных актов в региональном законодательстве.

На наш взгляд, в настоящее время наиболее оптимальной моделью следует считать доминирование федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения, устанавливающих основные принципы построения и функционирования системы социального обеспечения, и их прямое действие на всей территории Российской Федерации. Однако, принимая во внимание один из признаков социального обеспечения, т.е. его осуществление за счет общественных и обобществленных средств, представляется, что система социально-обеспечительных мероприятий немыслима вне решения вопроса об их финансировании. Очевидно, что каждый уровень бюджетной системы представляет собой совокупность общественных и обобществленных средств, в связи с чем распределение этих средств в адрес нуждающихся граждан в целях удовлетворения их алиментарных потребностей – это одновременно и право и обязанность субъекта Федерации. Таким образом, в сфере соци-

---

социально-обеспечительные отношения, содержат два Федеральных конституционных закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 19) (СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447) и от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (ст.ст. 29–31) (СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170).

[1] См., например: Постановление ВС РСФСР от 1 ноября 1990 г. № 289/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 24. Ст. 287); Постановление ВС РСФСР от 13 августа 1993 г. № 5625-1 «Об утверждении списка работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 г. по 31 декабря 1990 г. в зоне отчуждения Российской Федерации» и другие.

[2] Основы законодательства – правовой акт, который принимался Верховным Советом РСФСР по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. Конституцией РФ 1993 г. принятие таких актов не предусмотрено.

ального обеспечения субъекты Федерации на своей территории вправе осуществлять законодательное регулирование не только опережающе (в случае отсутствия федерального регулирования с условием приведения впоследствии регионального акта в соответствие с федеральным), либо в пределах, установленных федеральным актом (с санкции федерального законодателя), но также *во всех случаях, когда речь идет о возможности самостоятельно (за счет средств собственного бюджета) финансировать нормативные решения социально-обеспечительной направленности.*

В качестве примера предоставления определенной свободы при регулировании социально-обеспечительных отношений можно привести положения п. 5 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, где установлено, что отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств бюджетов субъектов РФ, регулируются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Однако отсутствие федерального закона в области пенсионного обеспечения, который бы можно было рассматривать в качестве базового (рамочного) закона, дает право органам государственной власти субъектов Федерации осуществлять, в сущности, произвольное правовое регулирование данных отношений, включая самостоятельное определение категорий пенсионеров, пенсионного возраста и условий назначения и выплаты пенсий и другие вопросы[1].

Предоставление субъектам Федерации (в том числе и муниципальным образованиям) фактически неограниченных полномочий в этой сфере, на наш взгляд, не совсем оправдано и чревато нарушением прав граждан. При этом не следует забывать, что финансовая система субъектов Федерации, как и федеральная, является государственной, следовательно, пенсионное обеспечение за счет средств бюджетов субъектов Федерации также можно называть государственным пенсионным обеспечением. Думается, федеральному законодателю следует рассмотреть возможность принятия на федеральном уровне нормативного акта, устанавливающего основные принципы правового регулирования пенсионного обеспечения на всей территории Российской Федерации, спо-

[1] См., например: Закон Кемеровской области от 14 января 1999 г. № 8 «О пенсиях Кемеровской области» // Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

собствующего более четкой системной взаимосвязи федерального и регионального законодательства.

Указы Президента РФ. Несмотря на обширную законодательную базу в области социального обеспечения, достаточно интенсивно формировавшуюся с середины 90-х годов, участие Президента РФ в регулировании соответствующих отношений и по сегодняшний день весьма ощутимо. Специфика указов Президента РФ как источников права социального обеспечения состоит в том, что они имели и имеют своей основной целью восполнение пробелов в законодательстве в силу необходимости оперативного решения возникающих проблем в сложный и противоречивый период становления новой политической и социально-экономической системы. При этом наиболее активный период правотворчества Президента РФ, когда было принято большинство указов по вопросам социального обеспечения, приходится на начало демократических преобразований в России. При этом они до настоящего времени сохраняют юридическую силу, хотя и в существенно измененном или сокращенном варианте по сравнению с первоначальной редакцией. К таковым, в частности, относятся Указ Президента РФ от 23 сентября 1993 г. № 1435 «О социальных гарантиях народных депутатов РФ созыва 1990–1995 годов»[1], Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной защите многодетных семей»[2], Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 г. № 1335 «О дополнительных мерах по социальной защите беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, уволенных в связи с ликвидацией организаций»[3], Указ Президента от 2 июля 1992 г. № 723 «О мерах по социальной поддержке граждан, потерявших работу и заработок (доход) и признанных в установленном порядке безработными»[4] и др.

Хотя в прошлом и имели место такие случаи, когда Президент РФ не только восполнял пробелы в законодательстве, но даже вносил изменения в действующие законодательные акты[5], современный период

---

[1] САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3602.

[2] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.

[3] Там же. № 45. Ст. 2609.

[4] Там же. № 28. Ст. 1659.

[5] Например, Указом от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» полномочия по назначению государственных пенсий были переданы территориальным отделениям Пенсионного фонда РФ, хотя в соответствии со ст. 117 действовавшего в тот период Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных

нормотворчества характеризуется более последовательным соблюдением принципа, закрепленного ч. 3 ст. 90 Конституции РФ о том, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Постановления Правительства РФ. Данный вид нормативного правового акта играет на современном этапе в системе законодательства о социальном обеспечении ведущую роль и представляет собой самый обширный пласт источников права социального обеспечения. В соответствии со ст. 16 Федерального конституционного закона от 11 апреля 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» на Правительство РФ возложены задачи по обеспечению проведения *единой государственной социальной политики и реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения*. В настоящее время трудно найти федеральный закон, к которому в качестве приложения не принимался бы соответствующий нормативный акт Правительства РФ. Это явление можно было бы рассматривать как нормальное и объективно необходимое, ведь закон призван регулировать наиболее важные отношения и не должен сводиться к описанию частных вопросов. Но проблема заключается в том, что законодатель нередко предоставляет Правительству РФ чрезмерно широкие полномочия в области нормотворчества. В частности, некоторые постановления, принятые в соответствии с тем или иным законом, превышают его по объему нормативного материала, а также включают нормы, которые по своему юридическому и социальному значению должны содержаться непосредственно в законодательном акте, учитывая особую процедуру и более широкое общественное участие при его разработке и принятии[1].

Постановления Правительства РФ принимаются по самому широкому кругу вопросов. Правительство РФ утверждает списки работ, профессий и должностей, в соответствии с которыми досрочно назначаются трудовые пенсии по возрасту с учетом особых условий труда или характера выполняемой деятельности, определяется порядок исчисле-

---

пенсиях в РФ» эти функции осуществляли органы социальной защиты населения, т.е. фактически указом была изменена редакция статьи Федерального закона.

[1] В качестве примера можно привести Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и принятое на его основе Положение о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 883, которое по объему почти в два раза превышает федеральный закон.

ния величины среднедушевого дохода для назначения видов государственной социальной помощи малоимущим гражданам и семьям или ежемесячного пособия на детей, устанавливает порядок подсчета и подтверждения отдельных видов стажа, исчисления и назначения пенсий отдельным категориям нуждающихся и многое другое.

Иные нормативные правовые акты. К категории иных источников права социального обеспечения относятся акты федеральных министерств и ведомств, глав администраций (президентов) и органов исполнительной власти субъектов РФ, акты органов муниципальных образований. Особое значение среди источников данной категории имеют акты уполномоченного министерства в области социального обеспечения. Его особое положение обусловлено возложенными на него функциями, поскольку уполномоченное министерство является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области труда, занятости и социального обеспечения населения, а также координирующим деятельность по этим направлениям иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ[1]. Таким образом, можно говорить о том, что акты уполномоченного министерства имеют координирующий характер, «сквозное» действие и распространяются на все сферы, где используется труд наемных работников и предполагается осуществление мероприятий по социальному обеспечению.

При осуществлении полномочий, возложенных на уполномоченное министерство, оно активно взаимодействует в соответствующих сферах с Правлениями государственных внебюджетных фондов (ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС) путем совместного (или по согласованию) издания нормативных правовых актов. Главная проблема, возникающая при этом, – неопределенность пределов взаимоотношений уполномоченного министерства и этих ведомств, включая юридическую силу и правовую природу издаваемых ими актов. Но поскольку нормативно установлено право внебюджетных государственных фондов издавать собственные акты, имеющие специальный характер, по вопросам, составляющим их

[1] См.: п. 1 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321) // РГ. 2004. № 144. 8 июля.

компетенцию[1], надо полагать, что в настоящее время нормативные правовые акты этих финансово-кредитных учреждений по правовой природе тождественны нормативным правовым актам иных федеральных органов исполнительной власти.

Акты судебных органов. На необходимость придания актам судебных органов статуса источника права достаточно часто обращается внимание в литературе[2]. На наш взгляд, к источникам права социального обеспечения, с определенной долей условности, можно отнести только акты (постановления и определения) Конституционного Суда РФ[3]. Причина заключается в том, что юридическая обязательность актов КС РФ и содержащихся в них правовых позиций суда (ч. 1 и 2 ст. 79, ч. 2 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»[4]), как правило, настолько значительна, что в ряде случаев их можно поставить в один ряд с нормами Конституции РФ[5], хотя такую ситуацию с позиций теории разделения властей едва ли следует считать приемлемой. В целом же придание общеобязательности и нормативности (наряду с недопущением обжалования) актам органа судебной власти – явление экстраординарное, но объяснимое с точки зрения необходимости приведения законодательства в соответствие с Конституцией РФ (в чем назначение КС РФ проявляется особенно ярко), главным образом, в переходный период. Следует все же обратить внимание на то, что данное положение должно иметь временный характер, и впоследствии осуществление контроля за правотворческой деятельностью законодательной власти должно обрести иные формы.

---

[1] См.: п.п. 2, 21 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации; п.п. 1, 9 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России); п. 3 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

[2] См.: *Иванов С.А.* Судебные постановления как источник трудового права. М., 1997; Трудовое процедурно-процессуальное право / Под ред. В.Н. Скобелкина. Воронеж, 2002. С. 90-95; *Никеров Г.И.* Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) // Государство и право. 2001. № 3. С. 19-20; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 229 и др.

[3] Далее по тексту – КС РФ.

[4] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

[5] Об этом см., например: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России: Очерки теории и практики. М., 2001; *Он же:* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

В то же время считаем не вполне обоснованным расширение круга источников права социального обеспечения за счет включения в их число актов иных органов судебной власти (главным образом, постановлений Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ), несмотря на их весомую роль в деле совершенствования правоприменительной практики. Это, однако, не вытекает из смысла ст. 126 Конституции РФ и не соответствует принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Акты, принятые в порядке социального партнерства. В соответствии со ст. 23 ТК РФ социальное партнерство – это система взаимоотношении между работниками, работодателями и органами государственной власти (муниципальными органами), направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования социально-трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Хотя отношения по социальному обеспечению являются самостоятельными, во многих случаях трудовые и социально-обеспечительные отношения находятся в тесной связи и взаимодействии. Причем это может касаться не только социального страхования работников, но и их безвозмездного социального обеспечения, в частности, в виде осуществления медицинского обслуживания, предоставления мест для детей работника в детских садах, санаторно-курортного лечения и т.п. за счет работодателя сверх обязательных страховых взносов. Следовательно, эти и многие другие вопросы в области социального обеспечения в силу положений ст. 46 ТК РФ могут быть предметом обсуждения и решения в порядке социального партнерства, т.е. найти отражение в соглашениях, принимаемых на всех уровнях данной системы взаимоотношений работников и работодателей (федеральном, региональном, отраслевом (межотраслевом), территориальном) с участием государственных (муниципальных) органов.

Как источник права социального обеспечения социально-партнерское соглашение, безусловно, обладает определенной спецификой. Она выражается в том, что по своей правовой природе соглашение предстает в юридической форме договора, что позволяет вести речь о существовании в праве социального обеспечения элементов договорного способа регулирования отношений. Однако наличие договорных механизмов не изменяет публичный (государственный) характер социально-обеспечительных обязательств, которые приобретает государство в лице государственных (муниципальных) органов, участвующих в отношениях по социальному партнерству.

Другую разновидность акта, принятого в порядке социального партнерства, – коллективный договор, – по нашему мнению, не следует относить к источникам права социального обеспечения в силу отсутствия государственного (муниципального) участия в разработке, принятии и финансировании обязательств по коллективному договору на уровне отдельных организаций. Очевидно, что в коллективном договоре также могут регламентироваться мероприятия по предоставлению помощи работникам организации, но эти отношения не являются социально-обеспечительными, а представляют собой локальные гарантии трудовых прав работников или меры по их социальной защите.

Помимо классификации источников права социального обеспечения по юридической форме выражения, существуют иные основания для их группировки. В частности, в зависимости от *сферы действия* источники можно разделить на:

а) федеральные;

б) региональные;

в) местные;

г) отраслевые (межотраслевые).

В зависимости от *срока действия* различают:

а) акты неопределенного срока действия;

б) временные акты;

в) условно срочные[1].

По порядку и процедуре принятия источники могут быть поделены на:

а) принимаемые в законодательном порядке;

б) принимаемые в административно-распорядительном порядке;

в) принимаемые в порядке социального партнерства.

Способами систематизации законодательства о социальном обеспечении могут служить *консолидация*, *инкорпорация* и *кодифика-*

[1] В данном случае имеются в виду акты, принимаемые на период существования определенных обстоятельств, продолжительность действия которых не может быть точно установлена во времени. Условно срочными актами по своей природе являются уже называвшиеся Постановления Президиума ВЦСПС от 12 ноября 1984 г. № 13-6 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения пособия по государственному социальному страхованию» и Совмина СССР от 13 апреля 1973 г. № 252 «Об утверждении Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию», поскольку их действие должно прекратиться в связи с принятием в будущем соответствующего федерального закона.

ция. Консолидация, как правило, предшествует инкорпорации и представляет собой создание в структуре законодательства крупных однородных блоков (однопрофильные статьи, главы, параграфы и т.п.), посвященных той или иной области регулирования (пенсионное законодательство, законодательство о пособиях и т.п.). При *инкорпорации* действующие акты объединяются в определенных предметных (хронологических) сборниках без изменения содержания и выстраиваются в соответствии с их юридической силой. В настоящее время Министерством юстиции РФ[1] ведется единый федеральный регистр нормативных правовых актов, построенный с использованием обоих способов по различным отраслям законодательства и по уровням правового регулирования.

Что касается *кодификации*, то это, безусловно, был бы наиболее приемлемый и целесообразный путь систематизации социально-обеспечительного законодательства, однако использование этого способа сопряжено с рядом трудностей. Одной из особенностей современного состояния социально-обеспечительного законодательства, на что уже обращалось внимание, является периодически, но неуклонно увеличивающийся объем нормативного материала. Коренная проблема кроется, на наш взгляд, в том, что законы и иные нормативные правовые акты нередко принимаются по мере необходимости, как правило, в отсутствие теоретически обоснованной концепции развития законодательства о социальном обеспечении в целом (хотя в отношении отдельных направлений такие попытки имели место)[2].

Другой причиной, которая также называлась, является объективная нестабильность законодательства о социальном обеспечении, вызванная финансово-экономическим положением государства и необходимостью постоянного и наиболее эффективного перераспределения финансовых ресурсов, предназначенных для целей социального обеспечения.

На этом фоне предложения о создании социального кодекса РФ выглядят в большей степени как добрые пожелания, нежели реальная программа по систематизации законодательства о социальном обеспечении.

---

[1] В соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральной регистрационной службе Министерства юстиции РФ переданы полномочия по регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

[2] См.: Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (одобрена Постановлением Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 790) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3388; Программа пенсионной реформы в РФ (одобрена Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463)// СЗ РФ. 1998. № 21. Ст. 2239.

Кроме этого, предлагаемые проекты такого акта на настоящее время не выдерживают критики[1]. Стремление сделать кодекс во что бы то ни стало без достаточной научной проработки, без широкого участия специалистов в области теории и практики социального обеспечения – дело, изначально обреченное на неудачу. В то же время есть примеры позитивного процесса в направлении кодификации законодательства. Так, результатом систематизации в форме кодификации стали Федеральные законы от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и некоторые другие, заменившие многочисленные нормативные правовые акты, в том числе принятые еще в советский период. Это, в частности, дало основание М.Л. Захарову и Э.Г. Тучковой именовать такие законы *кодификационными*[2], т.е. созданными в ходе работы по объединению норм, содержащихся в различных нормативных правовых актов, в одном законе. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» в целом можно рассматривать в качестве системообразующего, базового закона в сфере социального страхования, хотя в полной мере считать этот Закон «первым среди равных» не позволяет неопределенность формулировки, содержащейся в ст. 2 указанного Закона в части его соотношения с иными законодательными актами системы социального страхования[3].

3. Действие законодательства о социальном обеспечении

Вопрос о действии законодательства о социальном обеспечении имеет существенное значение. В теории права выделяется несколько принципов действия нормативных правовых актов, которые называются *коллизионными* и делятся на две группы – *простые* и *комбинированные (сложные)*. Основная функция или служебная роль коллизионных принципов заключается в определении из некоторого множества нормативных правовых актов[4] того, который в конкретном случае должен

---

[1] См., например, проект Социального кодекса: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://asozd.duma.gov.ru/work/zprgd.nsf/,свободный.

[2] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 134, 135.

[3] См.: ст. 2 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

[4] В данном случае о принципах действия нормативных правовых актов мы говорим условно, поскольку на самом деле предполагается действие не самих актов, а правовых норм, которые в них содержатся. Подробнее об этом см.: *Агашев Д.В.* Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. Томск, 2005.

иметь приоритет при регулировании соответствующих отношений. Среди простых коллизионных принципов, которые в большинстве своем были сформулированы еще в римском праве, выделяются следующие:

- приоритет имеет акт большей юридической силы (иерархический принцип);
- специальный акт имеет приоритет перед общим (дифференционный принцип);
- акт, принятый позднее, имеет приоритет перед актом, принятым ранее (временной (темпоральный) принцип);
- акт, принятый на данной территории, действует в ее пределах (территориальный принцип), кроме случаев, когда допускается применение акта за пределами территориальных границ (экстерриториальный принцип).

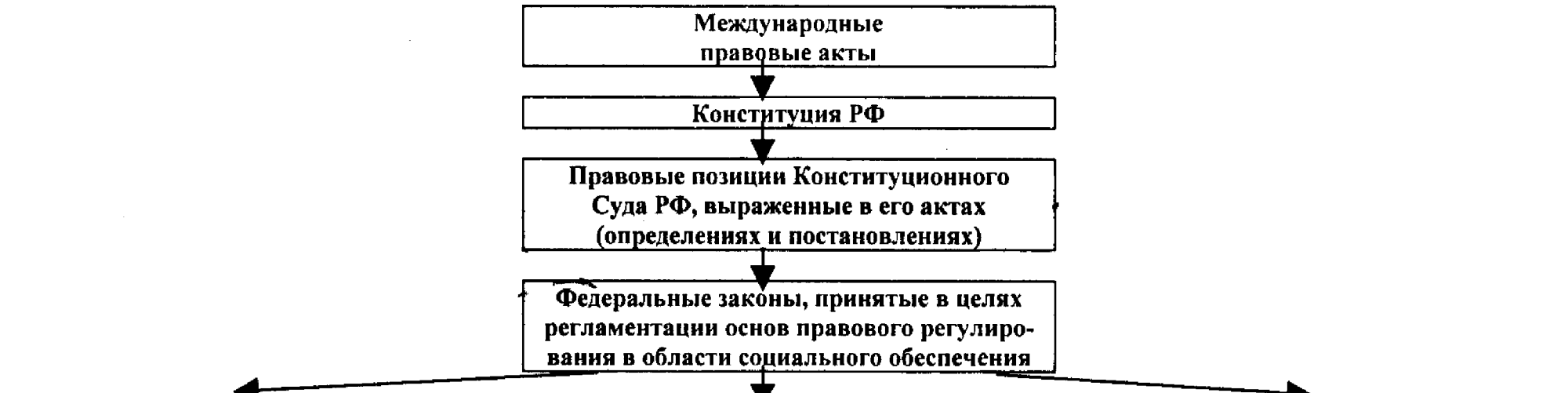
Иерархический принцип действия нормативных правовых актов основывается на признании и соблюдении их строгой субординации, соподчиненности. Однако проблема заключается в том, что в науке права социального обеспечения не выработано общепринятой позиции по вопросу об иерархической структуре нормативных правовых актов, несмотря на его практическую значимость, прежде всего, в плане совершенствования правоприменительной деятельности. Вызвано это не только общетеоретическими проблемами соотношения источников права, но и неопределенностью принципов взаимосвязи нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения на всех уровнях правового регулирования – федеральном, региональном и местном. По нашему мнению, нормотворец каждого из уровней при определенных условиях свободен при осуществлении правового регулирования социального обеспечения, предоставляемого за счет собственных бюджетных средств, соответственно, Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. При этом все подсистемы независимы друг от друга, существуют параллельно, а связующим звеном между ними служат международные правовые акты и Конституция РФ, которые в каждой из подсистем должны занимать высший уровень иерархии актов. Следует также иметь в виду, что в случаях, когда федеральный законодатель устанавливает основы правового регулирования в рамках структурных элементов (генеральных институтов, институтов и др.) системы права социального обеспечения, то при таких условиях должна быть обеспечена четкая субординация нормативных правовых актов (см. схему).

Приоритет международных актов перед Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами внутригосударственного законода-

тельства обусловлен признанием внешних государственных обязательств юридически выше существующей внутри его собственной системы нормативных установлений на основании ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., где указывается, что *участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения им договора.* Данный вывод относится не только к международным договорам, подлежащим обязательной ратификации в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О международных договорах РФ», но и к тем, которые не подлежат обязательной ратификации в силу указаний закона либо по иным причинам.

По аналогии с положением международных актов и несмотря на неопределенность места и роли социального партнерства в области регулирования социально-обеспечительных отношений, на наш взгляд, механизм преимущества добровольно принятых обязательств должен быть использован и при определении приоритета социально-партнерских соглашений всех уровней перед нормативными правовыми актами соответственно Правительства РФ, уполномоченного министерства в области социального обеспечения, правительств (или их аналогов) субъектов РФ, исполнительных органов местного самоуправления с внесением соответствующих корректировок в предложенную схему. Таким образом, во всех случаях, когда правовым актом договорного характера (социально-партнерским соглашением) урегулированы какие-либо отношения социально-обеспечительного характера, органы государственной власти (местные органы) как участники[1] соглашения не вправе устанавливать иное регулирование в своих актах. В противном случае должны действовать нормы соглашения.

[1] В литературе по трудовому праву многими авторами признается, что государственные и муниципальные органы являются не *субъектами* социально-партнерского соглашения, а лишь их *участниками*, принимая, тем не менее, на себя некоторые обязательства по соглашению (см. по этому вопросу: *Чуча С.Ю.* Государство как сторона социального партнерства в России // Трудовое право. 2002. № 12. С. 60-69; *Чеха В.В.* Теоретические аспекты представительства в системе социального партнерства: Дис. ... канд. юр. наук. Томск, 2006. С. 75-77).



Федеральная подсистема	Региональная подсистема	Местная подсистема
Федеральные законы, связанные с реализацией полномочий федеральных органов власти	Внутрифедеративные договоры субъектов РФ	Уставы муниципальных образований
Указы Президента РФ	Соглашения с иностранными административно-территориальными образованиями	Акты представительных органов муниципальных образований
Межправительственные международные соглашения	Конституции и уставы субъектов РФ	Акты исполнительных органов местного самоуправления (городских и сельских поселений)
Постановления Правительства РФ	Законы субъектов РФ	
Межведомственные международные соглашения	Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ , выраженные в его актах (определениях и постановлениях)	
Акты уполномоченного федерального министерства, ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС	Нормативные акты глав администраций (губернаторов, президентов) или коллегиальных органов (Государственных советов и т.п.) субъектов РФ	
Акты иных федеральных органов исполнительной власти	Нормативные акты региональных органов исполнительной власти	

Несмотря на то, что законодательство о социальном обеспечении не располагает кодексом, в ряде случаев между федеральными законами возникает своеобразная правовая связь, которую можно именовать *координационно-иерархической*[1]. Например, в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» есть норма следующего содержания: «Законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний основывается на Конституции РФ и состоит из настоящего федерального закона, принимаемых *в соответствии с ним* федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ». Центр тяжести приведенного положения лежит в слове «*в соответствии*», которое явно выражает верховенство содержащего его закона по отношению к другим федеральным законам. В большинстве случаев данное положение призвано гарантировать единство принципов правового регулирования соответствующих отношений. Несмотря на то, что Конституция РФ различает только два типа законов – федеральные (текущие) и федеральные конституционные (оставляя приоритет в этой связке за последними), приведенная оговорка фактически устанавливает иерархический приоритет одного закона перед другим. Это, по словам С.В. Полениной, «активный центр» системы законодательных актов, а с точки зрения Ю.А. Тихомирова – это требование обеспечения верховенства базовых законов[2]. Кроме того, полагаем, что координационно-иерархическая связь может существовать не только между законами, но и между актами, принимаемыми иными органами, исходя из их компетенции. В этом плане следует считать, что между актами уполномоченного министерства в сфере социального обеспечения (специализированного органа), осуществляющего государственное управление в сфере труда и социального обеспечения, и актами иных органов исполнительной власти в горизонтальной структуре также должна существовать координационно-иерархическая связь.

Дифференционный принцип действия источников права социального обеспечения сводится к специфике определения и соотношения общего и специального актов применительно к распространению нормативных

---

[1] См.: *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 90-91.

[2] См.: *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 41; *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. М., 2001. С. 268-269.

правовых актов по кругу лиц. Понятие «круг лиц» имеет отношение, прежде всего, к дифференциации (специализации) правового регулирования, исходя из специфики статуса нуждающегося (ребенок-сирота, инвалид и т.п. – «субъектный» критерий), а также из особенностей содержания обособляемых общественных отношений (тяжелые, вредные условия труда и т.п. – «предметный» критерий)[1]. В разграничении общего и специального законодательства имеется не только теоретическое, но и важное практическое значение, позволяющее установить пределы действия общего и специального законодательства: согласно конструкции, известной еще римскому праву, при возникновении коллизии между общим и специальным законом приоритет имеет специальный закон, поскольку нормотворец сознательно вводит законные изъятия из общего правила.

Принципы действия законодательства о социальном обеспечении *во времени* не закреплены нормативно, поэтому в большинстве случаев применяются выработанные юридической доктриной формулы. По общему правилу, законы и иные нормативные правовые акты действуют лишь на будущее время, то есть распространяют свое действие на отношения, возникшие после их введения. Однако в процессе смены нормативного регулирования в ряде случаев возможны так называемые эффекты «ретроактивности» и «ультраактивности» правовых норм. Первый означает допущение распространения действия вновь принятых норм на общественные отношения, возникшие и существовавшие до вступления в силу новых норм, то есть то, что в теории права принято называть «обратной силой закона». Второй эффект характеризует продление действия («сверхдействие», «переживание») норм акта на отношения, возникшие в период его действия и регулируемые этим актом после утраты им юридической силы.

Необходимо также иметь в виду, что практикой выработано два способа замены нормативных актов: *прямой* (когда правотворческий орган в самом акте путем прямого указания отменяет действие прежнего) и *фактический* (когда старый акт прямо не отменен, но прекращает свое действие ввиду принятия более позднего, или когда отпали условия его действия). Второй вариант (фактический) вступления актов в

---

[1] См.: *Ачаркан В.А.* Единство и дифференциация пенсионного законодательства // Советское государство и право. 1970. № 2. С. 32-40; *Гречук Л.А.* Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Томск, 2002. С. 13-14.

силу имеет в настоящее время широкое распространение, но это явление ненормальное, свидетельствующее о недостаточной культуре правотворчества, которое запутывает исполнителей, порождает на практике споры и недоразумения.

Территориальный принцип действия нормативного правового акта означает распространение его юридической силы в пределах определенных административно-территориальных образований. В праве социального обеспечения существует три уровня действия нормативных правовых актов в пространстве: 1) федеральный; 2) субъекта РФ; 3) муниципального образования. При этом действие нормативных правовых актов в пространстве определяется на основе разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72 Конституции РФ) по вопросам регулирования социально-обеспечительных отношений и компетенции нормотворческих органов Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный закон 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1] установил достаточно четкие критерии в данной области. Согласно положениям этого акта, федеральные законы в сфере совместного ведения могут приниматься лишь после *согласования* с органами государственной власти субъектов Федерации в порядке, предусмотренном ст. 26^4 указанного Закона. Таким образом, в настоящее время возможность принятия на федеральном уровне норм прямого действия по предметам совместного ведения не предусматривается. Вследствие этого рассматриваемый принцип действия нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения обусловлен не только распространением их юридической силы в границах административно-территориальных образований, но также распределением полномочий между Федерацией и ее субъектами. Данная модель построения и функционирования системы социального обеспечения предусматривает более четкое разграничение обязательств федерального центра и субъектов Федерации и ограничение нарушения компетенции каждого из уровней.

Что касается местного уровня источников права социального обеспечения, то их действие основывается на приведенной схеме взаимоотношений федерального и регионального законодательства, с той лишь

[1] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

особенностью, что местные источники действуют в пределах границ полномочий нормотворческого органа муниципального образования.

Экстерриториальный принцип действия норм права социального обеспечения (т.е. возможность применения норм иностранного государства на территории РФ и наоборот) – явление не типичное, крайне редкое для данной отрасли правового регулирования. Однако основания для применения нормативных актов иностранных государств в настоящее время все же имеются. В качестве иллюстрации можно привести положения ст. 2 Соглашения от 15 мая 1992 г. «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ», ст. 5 Соглашения от 29 июня 1999 г. между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики «О пенсионном обеспечении»[1] о том, что при назначении пенсий учитывается страховой (трудовой) стаж, приобретенный согласно законодательству каждой из сторон указанных Соглашений, в том числе и до вступления их в силу.

[1] СЗ РФ. 2001. № 41. Ст. 3889.

Глава VIII. СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

1. Понятие и структура социально-обеспечительных правоотношений

В обществе существует множество различных отношений – экономических, политических, духовных, культурных и других. Одни из них включаются в орбиту действия правовых норм и потому становятся правовыми отношениями, другие остаются за сферой правового регулирования. При рассмотрении вопроса о предмете права социального обеспечения было сделано два важных вывода, характеризующих специфику отношений по социальному обеспечению населения. Во-первых, в сфере действия права социального обеспечения существуют социально-обеспечительные отношения и отношения, непосредственно с ними связанные. Во-вторых, социально-обеспечительные отношения не могут существовать вне правовой формы. Следовательно, социально-обеспечительное отношение всегда выражается в форме социально-обеспечительного правоотношения, которое в самом общем виде может быть определено как *индивидуализированная правовая связь между субъектами по поводу предоставления конкретного вида социального обеспечения или совершения действий, имеющих юридическое значение для установления (подтверждения) субъективного права на него, и на основе юридического состава выраженная в виде определенного сочетания взаимных прав и обязанностей.*

Таким образом, можно выделить основные признаки социально-обеспечительного правоотношения:

1) это индивидуализированная юридическая связь управомоченного и правообязанного субъектов;
2) возникает по поводу предоставления конкретного вида социального обеспечения или совершения юридически значимых действий, определяющих субъективное право на него;
3) юридическая связь выражается в сочетании, как правило, корреспондирующих прав и обязанностей управомоченного и правообязанного субъектов.

Проблема, однако, заключается в том, что в действительности не существует единого, универсального социально-обеспечительного правоотношения. Вызвано это сложной, двойственной структурой основных социально-обеспечительных отношений, которая включает:

- *материальные отношения,* связанные с предоставлением и получением отдельных видов социального обеспечения;
- *процедурные отношения* – вспомогательные, тесно связанные с материальными, отражающие порядок обращения за предоставлением социального обеспечения либо установления юридических фактов, имеющих значение для определения (подтверждения) права на отдельные виды социального обеспечения.

Коль скоро социально-обеспечительные отношения имеют двуединую природу, то и возникающие на их основе конкретные правовые связи субъектов (правоотношения) не могут быть идентичными, т.е. должны обладать специфическими свойствами. Таким образом, социально-обеспечительное правоотношение как научная абстракция в реальности предстает в виде взаимодействия, органического единства и диффузии материальных и процедурных правоотношений.

Однако еще не достаточно дать определение и выделить общие признаки социально-обеспечительного правоотношения. Важно установить истоки формирования этого явления, его правовую природу, структуру, особенности, в связи с чем представляется необходимым исследовать структуру не только *общего* (системного), но и *элементарных* (материальных и процедурных) социально-обеспечительных правоотношений, а именно:

- основания возникновения;
- субъекты правоотношения;
- содержание правоотношения;
- объекты правоотношения.

Основания возникновения социально-обеспечительных правоотношений

Как указывает И.В. Гущин, для возникновения правоотношений по социальному обеспечению необходимы общие и частные предпосылки. При этом к числу общих предпосылок относятся правовые нормы социального обеспечения, закрепляющие права нуждающихся на отдельные

виды социального обеспечения, и наличие у них отраслевой правоспособности и дееспособности[1].

Рассматривая вопрос о нормах права социального обеспечения как об *общих предпосылках* социально-обеспечительных правоотношений, следует отметить, что подавляющее число норм являются императивными в том смысле, что стороны социально-обеспечительных правоотношений не вправе установить взаимные права и обязанности иначе, чем это предусмотрено нормами права социального обеспечения. С точки зрения непосредственного предмета регулирования нормы права социального обеспечения подразделяются на материальные и процедурные, разграничение которых производится по целям правового регулирования. Таким образом, мы является сторонниками позиции, согласно которой в праве социального обеспечения нет оснований для выделения в качестве самостоятельного вида *процессуальных норм*. Процессуальные нормы закрепляют юрисдикционную процедуру, связанную с реализацией компетенции органов следствия, дознания, суда и административных органов по расследованию преступлений, производству по делам об административных правонарушениях, осуществлению надзора и контроля, а также по рассмотрению жалоб, заявлений и споров. Поэтому юрисдикционная процедура относится к сфере регулирования процессуальных отраслей российского права (уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, административного (административно-процессуального)) и , следовательно, не свойственна праву социального обеспечения.

Если целью *материальных норм* права социального обеспечения является закрепление правового положения субъекта, наделение его материальной правоспособностью в отношении вида социального обеспечения, то цель *процедурных норм* заключается в регламентации так называемой «позитивной» процедуры, сущность которой состоит в «закреплении наиболее целесообразного порядка реализации предписаний материальных норм»[2].

Структура нормы права социального обеспечения традиционна и включает гипотезу, диспозицию и санкцию. В большинстве случаев в

---

[1] *Гущин И.В.* Советское право социального обеспечения: Вопросы теории. Минск, 1982. С. 161-162.

[2] *Аракчеев В.С.* Процедурно-правовые нормы: понятие и значение в регулировании трудовых отношений: Дис. ... канд. юр. наук. Томск, 1981. С. 21. См. также: *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск, 1980.

норме можно обнаружить только два первых элемента (гипотезу и диспозицию), причем по форме выражения диспозиции нормы права социального обеспечения преимущественно являются управомочивающими и обязывающими. Запрещающих норм в этой сфере относительно мало[1], поскольку в основном в механизме правового регулирования социально-обеспечительных отношений преобладает абстрактный запрет совершать действия, направленные на нарушение управомочивающих и обязывающих норм. Данный запрет обеспечивается возможностью реализации санкций, специфика которых заключается в том, что они сосредоточены в нормативных правовых актах других отраслей (уголовном, административном)[2].

В качестве *частных предпосылок* следует рассматривать определенные жизненные обстоятельства, которые отражены в нормах права социального обеспечения и с которыми эти нормы связывают возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей в сфере социального обеспечения, т.е. юридические факты.

Большое теоретическое и практическое значение при изучении юридических фактов в праве социального обеспечения имеет их классификация. Одной из наиболее известных группировок юридических фактов является их деление на *факты-события* и *факты-действия.* К первым (достижение определенного возраста, смерть и другие) относятся явления действительности, на которые человек не в силах повлиять, т.е. объективно существующие обстоятельства, не зависящие от воли и сознания людей. Факты-действия (волеизъявление нуждающегося о переходе с одной пенсии на другую, трудоустройство безработного и другие), напротив, всегда связываются с сознательной активностью субъектов, являются результатом их деятельности.

В то же время необходимо отметить, что социально-обеспечительные правоотношения связываются только с правомерными действиями субъектов, неправомерные же действия (например, предоставление подложных документов, влияющих на размер или длительность

---

[1] См., например: ч. 2, 4 ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», ч. 3 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», абз. 4 ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и некоторые другие.

[2] См.: ст.ст. 5.41, 5.43, 5.44 Кодекса об административных правонарушениях РФ, ст. 145[1] Уголовного кодекса РФ.

предоставления социального обеспечения), если они положены в основание возникновения социально-обеспечительного правоотношения, должны рассматриваться как порочные (ничтожные) юридические факты, порождающие аналогичные последствия для данного правоотношения в целом.

Применительно к данной классификации своеобразное место в ряду юридических фактов в праве социального обеспечения занимает такой юридических факт, как *стаж (трудовой, страховой).* С одной стороны, стаж[1] всегда связан с течением времени и поэтому представляет собой объективное явление, в связи с чем его следовало бы отнести к фактам-событиям. В то же время, поскольку стаж имеет социально-экономическое содержание, т.е. в основе его лежит не само время (его течение), а, как правило, деятельность (активность) лица, распределенная в этом времени, есть все основания говорить о стаже если не как о факте-действии, то как о явлении, имеющем смешанную (объективно-субъективную) природу.

В литературе выделяются и иные основания классификации юридических фактов. В частности, М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова предлагают несколько оснований для дифференциации юридических фактов[2]. В зависимости от правовых последствий авторы делят юридические факты в праве социального обеспечения на *правообразующие, правоизменяющие* и *правопрекращающие.*

К *правообразующим* фактам относятся такие, как: достижение возраста, наличие стажа, рождение ребенка, установление инвалидности, временная нетрудоспособность и другие.

Правоизменяющими фактами являются: изменение группы инвалидности (степени ограничения способности к трудовой деятельности), увеличение дохода семьи, волеизъявление пенсионера о переходе на другой вид пенсии и т.п.

---

[1] Более верным в настоящее время является использование термина «стаж» как родового понятия в рамках права социального обеспечения, учитывая то обстоятельство, что в теории и в законодательстве применяются два различных по содержанию понятия – «трудовой стаж» и «страховой стаж». Последний связан с расширением страховых начал в системе социального обеспечения и увязкой права на отдельные виды социального обеспечения (в частности, трудовых пенсий) с установленным законом периодом уплаты страховых взносов в фонды социального обеспечения. Понятию, содержанию и роли стажа в праве социального обеспечения в дальнейшем будет уделено внимание.

[2] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 151.

Правопрекращающими фактами следует считать, например, смерть нуждающегося, восстановление трудоспособности, трудоустройство безработного и другие.

С точки зрения характера действия юридические факты подразделяются на *факты однократного действия* (рождение, смерть) и *факты-состояния* (инвалидность, иждивение, родство и т.п.).

Однако специфика социально-обеспечительного правоотношения заключается в том, что оно, как правило, возникает на основе сложного юридического состава, когда норма права связывает возникновение правоотношения с несколькими юридическими фактами (системой юридических фактов). На это обстоятельство указывает большинство авторов, исследовавших проблему оснований возникновения социально-обеспечительных правоотношений[1].

По мнению В.С. Андреева[2], позиция которого вполне согласуется с существующими реалиями при характеристике сложного юридического состава, лежащего в основании возникновения правоотношения, структуру юридического состава составляют основной юридический факт (совокупность основных фактов) и другие юридически значимые обстоятельства. Однако структура юридического состава и, главным образом, основного юридического факта может быть различна. Так, для возникновения права на пособие по беременности и родам для работающих (подлежащих обязательному социальному страхованию) женщин достаточно подтвердить в установленном порядке состояние беременности[3]. В то же время для возникновения, например, права на трудовую пенсию по возрасту по общему правилу необходимо достижение установленного законом возраста (60 лет для мужчин и 55 для женщин) и наличие не менее 5 лет страхового стажа. В первом случае подтверждение состояния беременности рассматривается как единичный основной юридический факт, во втором случае необходима совокупность основных фак-

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Правоотношения по социальному обеспечению. М., 1962; *Тарасова В.А.* Юридические факты в области социального обеспечения // Вестник МГУ. 1977. № 4; *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986 и др.

[2] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М., 1971. С. 82; см. также: *Гущин И.В.* Указ. соч. С. 170.

[3] Согласно п. 10 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей (утв. Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 883) в целях получения пособия по беременности и родам состояние беременности подтверждается листком нетрудоспособности.

тов – возраст и страховой стаж. Но юридически значимые условия в обоих случаях будут идентичны – обращение за назначением пенсии или пособия в соответствующий орган со стороны нуждающегося с соблюдением нормативно установленных сроков и требований, а также решение данного органа о назначении пенсии или пособия.

В некоторых случаях возникает также необходимость в характеристике предпосылок существования основного юридического факта предшествующего – правового положения нуждающегося. В этом смысле, в частности, вид социально-обеспечительного правоотношения всегда зависит от того, выполнялась ли нуждающимся в прошлом трудовая или иная общественно полезная деятельность (и каков был ее характер), либо нуждающийся вовсе не осуществлял в течение своей жизни одобряемой государством деятельности.

Система обязательного социального страхования базируется в настоящее время на том, что в качестве предпосылок, обеспечивающих действие юридического факта-события (страхового случая), выступают *предполагаемые обстоятельства, способные повлиять на материальное и (или) социальное положение гражданина (виды социальных страховых рисков),* и *факт уплаты страховых взносов* на обязательное социальное страхование[1]. Отсутствие предпосылок (вида социального страхового риска или факта и (или) стажа уплаты страховых взносов) приводит к тому, что факт-событие не может породить социально-значимых последствий даже при наличии волеизъявления гражданина. К примеру, если за гражданина в течение трудовой деятельности не уплачиваются страховые взносы в ПФ, то он даже при наступлении общеустановленного пенсионного возраста не будет иметь права на страховую пенсию.

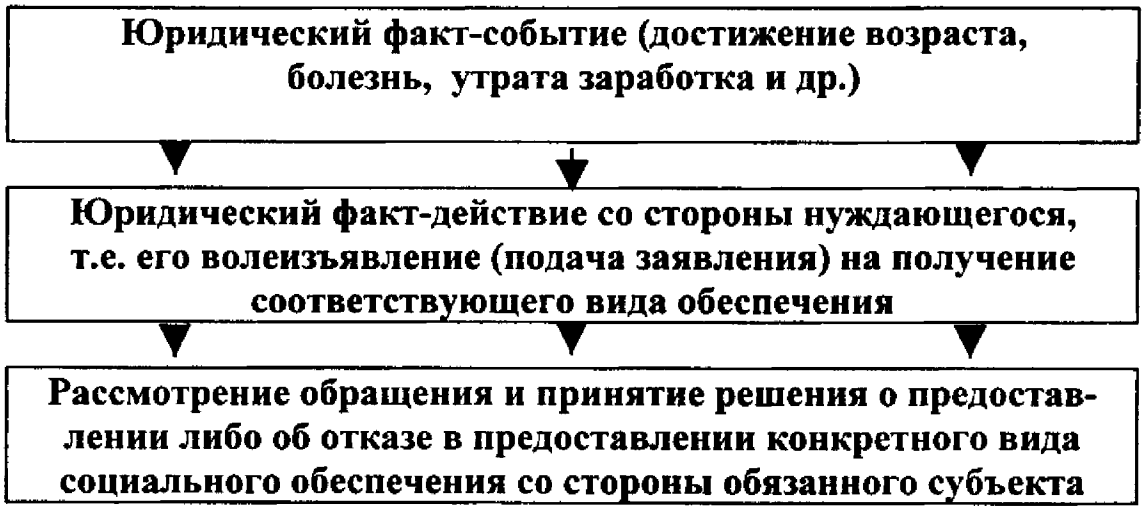
Иначе дело обстоит с государственным социальным обеспечением. Характер предпосылок в таком случае на юридические свойства и последствия факта-события влияния не оказывает, однако он имеет значение применительно к дифференциации (видового различия) социального обеспечения. В частности, даже если нуждающийся в течение всей своей жизни не осуществлял трудовой деятельности или не может подтвердить периоды работы по найму, эти факты не влияют на его субъективное право на социальную пенсию и не препятствуют обращению

[1] См.: ст.ст. 3, 7, 8 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

за ней по достижении установленного возраста либо в случае установления инвалидности.

Таким образом, в зависимости от вида правоотношения характер юридических фактов постоянно изменяется, что подтверждает мнение В.С. Андреева, согласно которому «в реальной жизни не возникает какого-то единого правоотношения по социальному обеспечению, в котором бы гражданин обладал правомочиями на получение всех видов обеспечения. В связи с каждым видом социального обеспечения возникает особое правоотношение, отличающееся ... по субъектам, объекту, содержанию и юридическим фактам»[1].

Итак, общая структура юридического состава возникновения социально-обеспечительного правоотношения выглядит следующим образом (схема):



Следовательно, социально-обеспечительное правоотношение, как правило, возникает и существует в дальнейшем *только при условии наличия всех элементов юридического состава (элементарных правоотношений)*. Исключение, пожалуй, составляет правоотношение по предоставлению медицинских услуг в виде скорой (неотложной) медицинской помощи, когда третий элемент сложного юридического состава не имеет значения, поскольку обязанный субъект ни при каких обстоятельствах не имеет оснований отказать в предоставлении данного вида социального обеспечения, а нуждающийся нередко не в состоянии выразить свое волеизъявление.

---

[1] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М., 1971. С. 89.

Что касается элементарных правоотношений в составе сложного, то, основываясь на предложенной схеме, необходимо обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, не следует считать, что само наличие субъективного права на тот или иной вид социального обеспечения (например, на пенсию по возрасту) непосредственно порождает элементарное *материальное* правоотношение. В частности, субъект может заблуждаться относительно своих прав на социальное обеспечение. С другой стороны, нуждающийся, даже имея основание для обращения, по каким-то причинам может просто не обратиться за назначением ему того или иного вида социального обеспечения. При этом правоотношение не возникает постольку, поскольку без волеизъявления невозможно будет персонифицировать получателя, следовательно, будет отсутствовать один из ключевых признаков правоотношения – индивидуализация правовой связи субъектов[1].

Во-вторых, всякое притязание на социальное обеспечение должно быть не только установлено, но и подтверждено, следовательно, *материальному* правоотношению, как правило, предшествуют *процедурные* правоотношения. Иногда для возникновения процедурного правоотношения достаточно одностороннего действия нуждающегося (например, заявления за назначением того или иного вида социального обеспечения, заявления в суд в порядке особого производства (гл. 28 ГПК РФ) по установлению фактов, имеющих юридическое значение). При этом обращение всегда порождает процедурное правоотношение, поскольку орган или субъект, осуществляющий функции социального обеспечения, обязан дать ответ (заключение) в установленный срок, даже когда у обратившегося лица отсутствует субъективное право на тот или иной вид социального обеспечения. В других случаях для возникновения процедурного правоотношения необходимо сочетание юридических фактов: направление в медико-социальную экспертную комиссию (военно-врачебную комиссию) для установления причины и группы инвалидности, а также волеизъявление гражданина. Следует, однако, иметь

[1] Этот вывод имеет нормативное подтверждение. Так, в разъяснении Минтруда РФ «О порядке применения п. 4 ст. 5 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»» (утв. Постановлением Минтруда РФ от 7 мая 2002 г. № 34) указывается, что вопрос о праве гражданина на трудовую пенсию может быть рассмотрен органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, *только при наличии на то волеизъявления с его стороны, выраженного посредством обращения в данный орган с заявлением об установлении пенсии.*

в виду, что наличие процедурного правоотношения с необходимостью не влечет возникновения материального правоотношения, поскольку обратившееся за назначением обеспечения лицо может в любое время отказаться от его предоставления.

Субъекты социально-обеспечительных правоотношений

Любое правоотношение по своей природе есть отражение реальной правовой связи как минимум между двумя субъектами, включенными в сферу действия той или иной правовой отрасли. Однако, несмотря на сходство понятий «субъект права» и «субъект правоотношения», эти явления различны. Субъект права – это формальный обладатель прав и обязанностей, потенциально способный их реализовать. Непосредственно же реализация прав и приобретение обязанностей осуществляется лишь посредством фактического вступления субъекта права в правовое отношение с иными субъектами данной правовой отрасли – так появляется субъект правоотношения.

Состав субъектов социально-обеспечительного правоотношения различается в зависимости от его разновидности. Так, в правоотношениях по поводу предоставления отдельных видов социального обеспечения *(материальных правоотношениях)* субъектами являются *нуждающийся*, с одной стороны, и *орган социального обеспечения* – с другой. В то же время в литературе К.С. Батыгиным и М.В. Лушниковой было высказано мнение о том, что в правоотношениях по социальному страхованию возникает трехсторонняя юридическая связь между застрахованным (нуждающимся, работником), страхователем (работодателем) и страховщиком (органом социального страхования – ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС). Данная точка зрения встретила обоснованную критику со стороны М.Ю. Федоровой, указавшей, что такая трехсторонняя правовая связь на самом деле является не одним, а тремя самостоятельными правоотношениями: первое возникает между застрахованным и страхователем (на основании трудового договора), второе – между страхователем и страховщиком (по регистрации и уплате обязательных страховых взносов), третье – между застрахованным и страховщиком (по предоставлению страхового обеспечения)[1].

Что касается процедурных правоотношений, то субъектный состав, в целом, совпадает с составом материальных правоотношений. В то же

---

[1] *Федорова М.Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 156-157.

время в процедурных правоотношениях, связанных с установлением юридических фактов, имеющих значение для социального обеспечения, в ряде случаев появляется специальный орган, на который нормами права возложены обязанности по установлению юридических фактов. Так, факт инвалидности вправе устанавливать только медико-социальная экспертная комиссия (МСЭК) или военно-врачебная комиссия (ВВК), наличие и подтверждение стажа на соответствующих видах работ (специального стажа), а также факт иждивения могут быть установлены судом.

Рассматривая вопрос о нуждающемся как субъекте социально-обеспечительного правоотношения, следует уделить внимание проблеме важнейших правовых качеств – его право- и дееспособности.

Под правоспособностью обычно понимается неотъемлемое юридическое качество субъекта, отражающее возможность индивида иметь, в силу норм права, субъективные права и юридические обязанности. Согласно Конституции РФ (ст. 7, 37), все граждане обладают равными правами (правоспособностью)[1] на социальное обеспечение по возрасту, инвалидности, потери кормильца, временной нетрудоспособности и в других случаях.

Однако в связи с тем, что права и обязанности субъектов закрепляются в нормах различных отраслей права, в юридической литературе было введено понятие отраслевой правоспособности, под которой имеется в виду общая возможность обладания правами и несения обязанностей в определенной сфере правового регулирования, в частности, в области социально-обеспечительных отношений[2]. Некоторые авторы уточняют, что отраслевая правоспособность является собирательным

---

[1] При определенных условиях, предусмотренных ратифицированными РФ международными договорами (иными международными актами) и федеральными законами, равной правоспособностью с гражданами РФ обладают иностранные граждане и лица без гражданства (см.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 г.).

[2] *Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А.* Право социального обеспечения: Учебное пособие для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2001. С. 71-72; *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. С. 85.

понятием и для реализации права на конкретный вид социального обеспечения гражданин должен обладать специальной правоспособностью[1].

По нашему мнению, специальная правоспособность возникает с возникновением юридического факта, с которым законодатель связывает возможность вступления в социально-обеспечительное правоотношение определенного вида. При этом следует иметь в виду, что правоспособность не может возникать в какой-то единый для всех субъектов момент. К примеру, в отношении некоторых видов социального обеспечения правоспособность возникает с момента рождения применительно к другим видам – при наличии определенных обстоятельств (достижение возраста, инвалидность, снижение доходов ниже прожиточного минимума и другие). Так, при утрате одного или обоих родителей ребенок с момента рождения и до восемнадцатилетнего возраста имеет право на социальную пенсию по случаю потери кормильца без каких-либо дополнительных условий[2]. Однако этот же ребенок не будет, например, иметь права на государственную пенсию по случаю потери кормильца в результате радиационных или техногенных катастроф, если кормилец не относился в соответствии с законом к данной специфической категории граждан и умер по иным причинам[3].

Кроме того, нередко правом на получение определенного вида обеспечения законодатель наделяет отдельные категории граждан (Героев Советского Союза, Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы, депутатов, судей, государственных служащих, ветеранов и других) в зависимости от характера осуществляемой деятельности, общественных или государственных заслуг и других обстоятельств[4]. Спе-

---

[1] Существуют в теории права социального обеспечения и более сложные конструкции правоспособности. В частности, Ю.С. Мацулевич считает, что правоспособность состоит из двух частей, и содержание ее постоянной части образует совокупность юридических возможностей быть носителем прав и обязанностей на все без исключения виды социального обеспечения. Переменная часть правоспособности закрепляет совокупность юридических возможностей на стадии конкретного обладания (См.: *Мацулевич Ю.С.* Граждане как субъекты советского права социального обеспечения: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1990. С. 11).

[2] См.: пп. 1, 2 п. 1 ст. 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

[3] См.: пп. 1-3 п. 1 и п. 4 ст. 10 указанного Закона.

[4] См., например: Федеральный закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и многие другие.

циальная правоспособность перечисленных категорий граждан определяется их так называемой *правовой ролью*[1], под которой понимается правовое положение гражданина, которое он занимал до установления ему социально-обеспечительного статуса. Таким образом, следует выделять в праве социального обеспечения как *отраслевую*, так и *специальную* правоспособности.

Для уяснения специфики дееспособности в праве социального обеспечения необходимо иметь в виду, что она состоит из двух видов: дееспособность в процедурных правоотношениях и дееспособность в материальных правоотношениях. При этом, когда речь идет о материально-правовой дееспособности, ее спецификой является, в отличие от правоотношений в других отраслях права, то, что дееспособный нуждающийся имеет возможность только *осуществлять права*, предоставленные законодателем, одновременно не *создавая для себя обязанности своими действиями*, поскольку в этих правоотношениях он выступает в качестве управомоченного лица. В отличие от этого в процедурных правоотношениях дееспособность характеризуется теми же свойствами, что и в других отраслях права, т.е. наряду с правами на субъекта возлагаются определенные обязанности.

Дееспособность (в качестве элемента социально-обеспечительной правосубъектности) как правовое явление, отражающее способность своими действиями осуществлять принадлежащие нуждающемуся права в сфере социального обеспечения, может быть реализована не в любое время и не при любых обстоятельствах, а лишь при соблюдении различных требований (в том числе к управомоченным субъектам), очерченных социально-обеспечительным законодательством. Так, для возникновения права на пособие по временной нетрудоспособности необходимо заключение трудового договора и (или) наличие факта уплаты страховых взносов в ФСС РФ. Поэтому, когда говорят о дееспособности в праве социального обеспечения, то имеют в виду лишь фактическую (физическую) способность лица выполнить требуемые по законодательству действия, т.е. реализовать свои права в процедурном правоотношении (представить заявление или иной документ, пройти освидетельствование и др.).

Но бывает и так, что новорожденный или малолетний ребенок, признаваемый по нормам права социального обеспечения дееспособным

---

[1] *Мананкова Р.П.* Правовой статус членов семьи по советскому законодательству. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. С. 11.

(например, в отношении права на социальную пенсию ребенка-инвалида, на бесплатное лекарственное обеспечение до достижения ребенком возраста 3-х лет, на трудовую пенсию по случаю потери кормильца), физически не может реализовать свое право. В таких случаях его права осуществляются законными представителями в рамках процедурного правоотношения, однако субъектом материального социально-обеспечительного правоотношения является сам ребенок. При этом участие законных представителей в процедурном правоотношении не означает, что происходит подмена нуждающегося, поскольку субъективным правом в данном случае обладает именно ребенок, участие же в процедурном (обслуживающем, вспомогательном) правоотношении не предполагает приобретение иным лицом субъективного права требования в рамках материального социально-обеспечительного правоотношения.

Применительно к дееспособности нуждающегося следует также отметить, что практически все правоотношения по поводу предоставления отдельных видов социального обеспечения возникают в связи с наступлением определенных событий и, как правило, в праве социального обеспечения не делается более или менее четкого указания на возраст, с которого возникает дееспособность, в отличие, например, от гражданского или трудового права. Следовательно, дееспособность и правоспособность в праве социального обеспечения в силу действия юридических фактов возникают одновременно и образуют единое качество *социально-обеспечительной правосубъектности.*

Характеризуя правосубъектность, необходимо учитывать, что ее составным элементом, по общему правилу, является также деликтоспособность, т.е. способность лица нести ответственность за правонарушения. Особенностью социально-обеспечительной правосубъектности является то, что в ее составе этот элемент отсутствует. Это означает, что при совершении правонарушений, например, при назначении пенсии на основании предоставления подложных (фальсифицированных) документов (ст. 25 Закона о трудовых пенсиях) на недобросовестное лицо возлагается лишь обязанность по возврату незаконно полученной пенсии, что не следует рассматривать в качестве дополнительного обременения личного, организационного или имущественного порядка, поскольку гражданин возмещает то, что ему изначально не принадлежало по праву. Эту меру воздействия на недобросовестных лиц – получателей пенсии правильнее, на наш взгляд, рассматривать как *меру защиты имущественных интересов государства.* Подтверждает сказанное и то,

что Закон о государственном пенсионном обеспечении не содержит аналогичной статьи. Также социально-обеспечительное законодательство не предусматривает ответственности другой стороны данных правоотношений перед нуждающимися.

Особенностью семьи как субъекта социально-обеспечительного правоотношения, именуемой в литературе коллективным субъектом, является то, что правосубъектность у нее возникает лишь тогда, когда появляются обстоятельства, с которыми законодатель связывает наличие именно у семьи права на получение отдельных видов социального обеспечения, что может быть обусловлено, в частности, снижением совокупного дохода семьи.

Говоря о статусе органа социального обеспечения в социально-обеспечительном правоотношении, следует указать, что он преимущественно исполняет очерченный законодателем круг обязанностей в сфере социального обеспечения, но не обладает субъективным интересом в отношении определенного вида социального обеспечения или в установлении юридического факта. К числу таких обязанностей, в частности, относятся: обязанность по аккумуляции и распределению финансовых средств; по разработке мер и мероприятий в области социального обеспечения; по установлению фактов, имеющих юридическое значение; по приему, оценке и ответственному хранению представленных нуждающимся документов; по принятию решения о предоставлении того или иного вида обеспечения; по перерасчету, индексации и доставке денежных выплат и другие. Но необходимо учитывать, что без волеизъявления нуждающегося, по собственной инициативе орган социального обеспечения не становится стороной конкретного правоотношения, за исключением некоторых случаев, например принудительного лечения в медицинском учреждении.

Таким образом, можно предположить, что более верным будет рассмотрение правосубъектности органа социального обеспечения в качестве *реализации компетенции* (совокупности полномочий) в социально-обеспечительном правоотношении[1]. В то же время компетенция этих субъектов в зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы отличается моментом возникновения и связывается с

[1] Для получения более полного представления о статусе этих органов следует, в частности, обратиться к анализу норм Положений о Фонде социального страхования РФ, о Пенсионном фонде РФ, а также Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

различными юридическими фактами, как то: с фактом учреждения органа социального обеспечения; его государственной регистрации; получения лицензии на занятие определенным видом деятельности; заключением трудового или гражданско-правового договора, по которому предусмотрена обязанность по уплате страховых взносов в соответствующие фонды социального обеспечения, и другие.

Особенностью компетенции органов социального обеспечения является то, что она, в отличие от правосубъектности физических лиц, всегда является специальной, другими словами – соответствующий орган социального обеспечения управомочен осуществлять только такие действия, которые в отношении него непосредственно определены действующим законодательством, т.е. он не вправе выходить за пределы своих полномочий.

Объекты социально-обеспечительных правоотношений

В общей теории права под объектом правоотношения понимаются разнообразные материальные и нематериальные блага, способные удовлетворить потребности субъектов, в конечном счете, – интерес управомоченного. В то же время С.С. Алексеев выделяет две разновидности объектов в зависимости от типа правоотношения (активного или пассивного). Если в активном правоотношении объект выступает в виде действия (например, услуги) или его результата (материального объекта) обязанного лица, то в пассивных правоотношениях объектом выступает материальное или нематериальное благо, на которое направлены положительные действия управомоченного лица[1]. Что представляет собой объект социально-обеспечительного правоотношения?

В большинстве случаев в литературе по социальному обеспечению отмечается, что объектом социально-обеспечительного правоотношения является то, на что направлено действие правовой нормы и в чем состоит интерес субъекта, а именно: пенсии, пособия и иные виды обеспечения в денежной форме, т.е. материальные блага[2]. Однако в правоотношениях, объектом которых является предоставление социальных или медицинских услуг, нуждающийся может реализовать свое право и интерес на этот вид социального обеспечения только в виде действия органа социального обеспечения (оказания соответствующей услуги, на-

---

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. С. 157-158.

[2] См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 152; *Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А.* Указ. соч. С. 44 и др.

пример, медицинской). Кроме того, в системе социального обеспечения существует огромный пласт процедурных правоотношений, объектами которых являются не материальные блага, а непосредственно действия субъектов (нуждающихся и органов социального обеспечения), связанные с обращением за назначением того или иного вида социального обеспечения и рассмотрением этих обращений и принятием по ним решения правообязанными субъектами, а также с установлением фактов, имеющих значение для определения права на отдельные виды обеспечения.

Следовательно, объекты правоотношений в праве социального обеспечения могут быть поделены, во-первых, на объекты *активных и пассивных* правоотношений и, во-вторых, на объекты *материальных и процедурных* правоотношений.

Содержание социально-обеспечительных правоотношений

Исходя из положений общей теории права, можно утверждать, что под содержанием социально-обеспечительных правоотношений понимаются взаимные права и обязанности субъектов данного правоотношения. Как указывает С.С. Алексеев, субъективное право (или правомочие) и юридическая обязанность в рамках содержания правоотношения предстают в сочетании трех элементов: 1) видов и меры возможного и должного поведения; 2) права требовать соответствующего поведения от контрагента и обязанность последнего поступать согласно требованиям управомоченного лица в соответствии с законом; 3) возможности прибегнуть к содействию государственных органов с целью защиты субъективного права[1].

Следует еще раз подчеркнуть, что субъективное право как элемент содержания материального и процедурного социально-обеспечительного правоотношения возникает в разное время. Субъективное право в рамках материального правоотношения возникает только в результате действия полного юридического состава, порождающего данное правоотношение, но не раньше этого момента, как считал, в частности, В.С. Андреев[2]. В процедурном правоотношении, напротив, наличие

---

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. С. 118-135.

[2] *Андреев В.С.* Вопросы теории советского права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения: [Сб. статей] / Отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1975. С. 191.

субъективного права презюмируется, не связывается с наличием каких-либо дополнительных условий.

Специфика социально-обеспечительного правоотношения заключается в том, что его содержание, как правило, определяется законодательством и вытекает из содержания правовых норм. Это означает, что субъекты социально-обеспечительного правоотношения, как правило, не имеют возможности влиять на объем и состав взаимных прав и обязанностей. Содержание правоотношения, таким образом, всегда находится в зависимости от его объекта, который определяется исключительно волей законодателя. Объектом правоотношения определяется и структура взаимных прав и обязанностей. Так, в *материальном правоотношении* нуждающийся обладает преимущественно *правами,* а орган социального обеспечения – обязанностями, поэтому структура взаимных прав и обязанностей для такого рода правоотношения может быть выражена более или менее универсально в следующем виде:

- нуждающийся имеет право в соответствии с юридическими нормами требовать предоставления ему соответствующего вида социального обеспечения в установленной законом форме, объеме (размере) и в определенные сроки (периоды), а другая сторона должна в полном объеме выполнить нормативные предписания и предоставить соответствующее обеспечение;
- нуждающийся имеет право требовать индексации (перерасчета) денежных сумм, в том числе несвоевременно выплаченных по вине социального представителя переходить с одного вида социального обеспечения на другой, а контрагент обязан при наличии к тому законных оснований выполнить требования нуждающегося;
- нуждающийся имеет право на информацию, связанную с реализацией своих правомочий на тот или иной вид социального обеспечения, и защиту своих интересов, а субъект, осуществляющий функции социального обеспечения, должен обеспечить доступность информации и не препятствовать в осуществлении права на защиту.

Неверно, однако, считать, что нуждающиеся не несут обязанностей. Их исполнение происходит в рамках *процедурных социально-обеспечительных правоотношений,* призванных обслуживать материальные. В большинстве случаев эти обязанности связаны с представлением юридических документов (заявлений, больничных листов, трудовых книжек

и других) и реже – с совершением юридических действий (например, уплатой за себя или за иных лиц страховых взносов в ПФ РФ или ФСС РФ). Так, нуждающийся обязан:

- предоставлять достоверные сведения, надлежащим образом оформленные документы в подтверждение своих притязаний на отдельные виды социального обеспечения;
- в установленный срок и в полном объеме уплачивать страховые взносы для целей социального обеспечения;
- своевременно извещать правообязанного субъекта об обстоятельствах и условиях, которые могут повлиять на объем (размер) предоставлений (например, сообщить об изменении группы (степени) инвалидности, об увеличении совокупного дохода семьи, известить службу занятости об устройстве на работу и т.п.);
- в установленные сроки проходить регистрацию в государственных органах, освидетельствование в МСЭК (ВВК) и в других экспертных учреждениях, выполнять их заключения, рекомендации и т.п.

Существенной чертой данного правоотношения является то, что именно за нарушение обязанностей в рамках процедурного (но не материального) правоотношения к нуждающемуся органом социального обеспечения могут быть применены меры юридического воздействия (меры защиты) в соответствии с нормативными правовыми актами. Однако указанные меры, которые по своей природе являются реституцией (как правило, односторонним приведением в первоначальное положение), не следует рассматривать в качестве юридической ответственности, поскольку на нуждающегося не возлагаются какие-либо обременения личного, организационного или имущественного характера.

2. Виды социально-обеспечительных правоотношений

В качестве основной (генеральной) классификационной группировки правоотношений в праве социального обеспечения следует принять их деление в зависимости от *функционального назначения* на две группы: 1) материальные, 2) процедурные.

Кроме основной классификационной группировки социально-обеспечительных правоотношений существуют и иные основания для их классификации. Так, в зависимости от *объекта* все правоотношения в сфере социального обеспечения могут быть поделены на:

1) пенсионные;
2) по обеспечению пособиями;
3) по предоставлению социально-обеспечительных компенсаций;
4) по предоставлению социально-обеспечительных льгот;
5) по предоставлению социально-медицинских услуг;
6) по предоставлению предметов первой необходимости;
7) по установлению фактов, имеющих юридическое значение в области социального обеспечения.

С точки зрения предмета права социального обеспечения можно выделить *социально-обеспечительные* и *комплексные* правоотношения. К комплексным относятся правоотношения, возникающие в процессе аккумулирования финансовых средств для целей социального обеспечения (финансовые, налоговые) и управления образованными фондами, а также всей системой социального обеспечения (административные). Непосредственные же социально-обеспечительные правоотношения имеют место при распределении средств фондов социального обеспечения, т.е. в процессе предоставления отдельных видов социального обеспечения.

В праве социального обеспечения также можно выделить виды правоотношений в зависимости от их *содержания* (сочетания взаимных прав и обязанностей субъектов). В этом смысле есть основания говорить о существовании *односторонне обязывающих* и *двусторонне обязывающих* правоотношений. Как правило, большинство общих (системных) социально-обеспечительных правоотношений относится к числу двусторонне обязывающих, поскольку в элементарных (материальных и процедурных) правоотношениях всегда существуют корреспондирующие права и обязанности. Есть, однако, и исключение в виде уже называвшегося односторонне обязывающего правоотношения по предоставлению медицинских услуг в виде скорой (неотложной) помощи. В рамках данного социально-обеспечительного правоотношения нуждающийся в соответствии с действующим законодательством имеет только права, в частности, он имеет право независимо от местонахождения в пределах РФ обратиться за названными медицинскими услугами в любое время суток, бесплатно (в пределах гарантированных государством медицинских услуг) и своевременно, без предоставления каких-либо документов получить ее, а также требовать качественного предоставления

соответствующих услуг[1]. Все корреспондирующие указанным правам нуждающегося обязанности сконцентрированы на стороне правообязанного субъекта – станции скорой помощи.

В целом, предложенные классификации в полной мере не отражают всего многообразия социально-обеспечительных правоотношений, поскольку их может быть столько, сколько будет предложено теоретически и практически обоснованных критериев для их группировки. Так или иначе, многообразие видов правоотношений обуславливается различными факторами:

1) *Политико-экономической ситуацией в государстве.* Если в государстве стабильная социально-экономическая ситуация, отмечается устойчивый экономический рост, соответственно возрастают государственные возможности для осуществления социального обеспечения, повышаются расходы в этой сфере, увеличивается не только денежное выражение (наполнение) пенсий, пособий, социальной помощи, но появляются и новые виды социального обеспечения, соответствующие интересам и потребностям развивающегося общества. При экономической и политической нестабильности в государстве, как правило, происходит переложение груза неблагоприятных социальных последствий на плечи самих нуждающихся, число которых возрастает, а определенные виды социального обеспечения, не обеспеченные государственным финансированием, отменяются либо заменяются менее затратными для государства и оттого, как правило, неэффективными с позиций функций социального обеспечения. В таких условиях непременно сокращается число социально-обеспечительных правоотношений.

2) *Уровнем социально-культурного развития государства.* В первую очередь речь идет об уровне цивилизованности данного государства. В развитых государствах, в том числе вставших на путь демократических преобразований и конституционно закрепивших абсолютный приоритет прав и свобод человека над иными целями и направлениями государственной политики, неизменно возрастает роль и ценность социального обеспечения как одного из важнейших механизмов обеспечения достойного жизнесуществования и свободного развития каждого

[1] См., например: Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2004 г. № 690 «Об утверждении программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2005 г.» (СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4809); Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 1 ноября 2004 г. № 179 «Об утверждении порядка оказания скорой медицинской помощи» (Российская газета. 2004. № 263).

члена общества. В таких обществах и государствах постоянно развиваются и совершенствуются организационные формы и виды социального обеспечения, что в итоге приводит к вовлечению субъектов в разнообразные социально-обеспечительные правоотношения, число которых имеет тенденцию к возрастанию.

3) *Различием оснований (критериев) нуждаемости и предшествующего правового положения лица.* Данное условие означает введение дифференцированного регулирования по вопросам социального обеспечения населения, основанного на применении объективных критериев. Сущность данного условия заключается в установлении специального социально-обеспечительного статуса в зависимости от особых климатических условий проживания или работы (Крайний Север и приравненные территории), медико-билогических оснований (состояние беременности, инвалидность и т.п.), особых условий труда (подземная работа, работа в горячих цехах и т.п.) и специфики выполняемой работы (судьи, военнослужащие и лица, к ним приравненные). Таким образом, специфика субъектного состава и дифференциация правового регулирования оказывают непосредственное влияние на разнообразие социально-обеспечительных правоотношений.

Глава IX. СТАЖ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Понятие и виды стажа в праве социального обеспечения

Определение, юридическая природа и классификация стажа

Понятие «стаж» (от фр. stage – продолжительность деятельности в какой-либо области) используется не только в юриспруденции, но и в других общественных науках (социологии, психологии, экономике и т.д.), хотя и в юридической литературе существуют различные подходы к пониманию данного явления. Первоначально проблема стажа находилась в сфере внимания представителей науки трудового права, особо обращавших внимание на такую его черту, как длительность трудовой деятельности лица в качестве наемного работника, в связи с чем в советский период данное понятие приобрело характерное звучание – *трудовой стаж*. В частности, Л.Я. Гинцбург определял трудовой стаж как время трудовой деятельности работника, его жизнь в труде[1].

Однако процесс обособления права социального обеспечения в качестве самостоятельной правовой отрасли придал новый импульс исследованиям правовой природы стажа в тогда еще новой области научных знаний, который позволил достаточно полно установить специфические черты, особенности стажа в праве социального обеспечения. В 60 – 70-х годах по инерции предпринимались попытки унифицировать понятие стажа в трудовом праве и праве социального обеспечения. Так, Н.Н. Бодерскова указывала, что стаж – *это продолжительность трудовой или иной общественно полезной деятельности граждан, состоящих или состоявших в трудовых правоотношениях, или деятельности лиц, приравненных к рабочим и служащим, порождающая определенные последствия*. При этом общими, на взгляд автора, признаками стажа необходимо считать: 1) продолжительность деятельности работника; 2) наличие трудового правоотношения; 3) определенные правовые последствия, связываемые наличием стажа[2]. В целом, приведенное определение можно было бы считать верным для периода до 90-х годов

---

[1] *Гинцбург Л.Я.* Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1958. С. 3.

[2] См.: *Бодерскова Н.Н.* Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1975.

прошлого века, хотя в нем не учтено, что в стаж уже в то время подлежали включению не только периоды деятельности, но и *правомерного поведения лица.* Например, по ранее действовавшему законодательству время проживания с супругом, направленным на работу за границу либо в места, где не было возможности трудоустроиться, ранее включалось в общий трудовой стаж. С другой стороны, в современных условиях лицо может осуществлять трудовую деятельность, включаемую в стаж, и вне трудового правоотношения (например, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой – индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и другие).

С течением времени в теории права социального обеспечения сложилось более или менее единое представление о стаже, под которым и сейчас принято понимать ***суммарную продолжительность периодов трудовой и (или) иной общественно полезной деятельности (поведения), а также иных периодов, с которыми нормы права социального обеспечения связывают определенные последствия в отношении определенных видов социального обеспечения***[1].

Традиционно в теории права социального обеспечения было принято выделять три разновидности стажа:

- общий трудовой;
- специальный;
- непрерывный.

Однако произошедшие изменения в системе социального обеспечения в недавнем прошлом привели к необходимости сначала расширения видов стажа за счет новой его разновидности – *стажа уплаты страховых взносов*, а в последнее время к вытеснению им общего трудового стажа[2].

В настоящее время, таким образом, есть основания для выделения в праве социального обеспечения четырех разновидностей стажа – *общего трудового, страхового, специального и непрерывного.* В то же время необходимо сделать оговорку о том, что с течением времени общий трудовой стаж фактически утратит свое значение в связи с введением в действие в полном объеме механизмов обязательного социального

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1974. С. 140. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 182.

[2] Фактически страховой стаж в настоящее время, прежде всего в сфере обязательного пенсионного страхования, играет ведущую роль. В то же время в ряде случаев значение общего трудового стажа как юридического факта сохраняется, о чем пойдет речь несколько позже.

страхования, в том числе, надо полагать, и в результате деятельности законодателя по приведению федеральных законов системы социального обеспечения в соответствие друг с другом.

Стаж в праве социального обеспечения можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, с точки зрения системы права социального обеспечения стаж представляет собой правовой *институт*, т.е. совокупность норм, сгруппированных по определенным признакам и призванных регламентировать порядок и условия исчисления и подтверждения периодов трудовой или иной общественно полезной деятельности (поведения) для определения права на конкретные виды социального обеспечения и (или) их объема. Специфика этого института, как уже отмечалось, заключается в том, что он одновременно имеет отношение как к Общей части (в качестве элемента института юридических фактов), так и к Особенной части (в качестве относительно самостоятельного института «сквозного» действия) права социального обеспечения. Как элемент Особенной части права социального обеспечения институт стажа в настоящее время заключает в своей структуре пять субинститутов:

- общего трудового стажа;
- страхового стажа;
- непрерывного трудового стажа;
- специального стажа;
- подтверждения (установления) стажа.

С другой стороны, стаж представляет собой *юридический факт*, т.е., как правило, один из элементов сложного юридического состава, на основе которого возникает социально-обеспечительное правоотношение. Как отмечалось ранее, стаж нельзя в полной мере отнести ни к фактам-событиям, ни к фактам-действиям, поэтому он имеет комбинированную (объективно-субъективную) природу[1]. Не следует, однако, считать, что стаж является непременным элементом каждого юридического состава, порождающего социально-обеспечительные правоотношения. Стаж имеет значение лишь для некоторых видов правоотношений, возникающих в рамках пенсионного обеспечения и социального страхования от временной нетрудоспособности. В этом смысле стаж следует рассматривать:

[1] См. главу «Социально-обеспечительные правоотношения».

1) как одно из *оснований* права на некоторые виды пенсий (например, для пенсий за выслугу лет военнослужащим по контракту);
2) как одно из *условий* права на отдельные виды пенсий (например, для досрочных страховых (трудовых) пенсий по возрасту);
3) как факт, определяющий *уровень (размер) обеспечения* для пособий по временной нетрудоспособности и страховых пенсий на период преобразования (конвертации) пенсионных прав (ст. 30 Закона о трудовых пенсиях).

Общий трудовой стаж

Под ***общим трудовым стажем*** принято понимать *суммарную продолжительность трудовой и иной общественно полезной деятельности гражданина, в течение которой, как правило, он подлежал социальному страхованию независимо от характера и длительности перерывов этой деятельности.*

Легальное определение общего трудового стажа ранее содержалось в Законе РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РФ». В настоящее время оно содержится в п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях: *общий трудовой стаж – суммарная продолжительность трудовой и иной общественно полезной деятельности* до 1 января 2002 г. Необходимо, однако, иметь в виду, что сохранение данного вида стажа сегодня объясняется лишь необходимостью обеспечения его постепенной замены страховым стажем в связи с укреплением страховых принципов в системе пенсионного обеспечения.

В каких случаях сохранено значение общего трудового стажа в настоящее время? Во-первых, общий трудовой стаж в переходный период до завершения формирования системы пенсионного страхования используется в целях преобразования (конвертации) ранее приобретенных пенсионных прав. В частности, общий трудовой стаж имеет значение при определении расчетного (условного) размера страховых (трудовых) пенсий (п. 1 и 2 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях). Во-вторых, общий трудовой стаж применяется наряду со специальным стажем (выслугой лет) при назначении пенсий за выслугу лет военнослужащих по контракту и лиц, к ним приравненным в пенсионном обеспечении[1].

---

[1] См.: п. «б» ст. 13 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом нар-

Страховой стаж

Появление в законодательстве категории страхового стажа, прежде всего, явилось следствием перехода от системы пенсионного обеспечения к системе пенсионного страхования и необходимости наиболее точного отражения объема и характера участия граждан в формировании финансовых средств социального обеспечения. Впервые понятие страхового стажа в российское законодательство было введено Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», где страховой стаж определялся как *суммарная продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, за которые уплачивались страховые взносы.* Однако с 1 января 2003 г. в связи с внесением изменений и дополнений в указанный Закон норма, закреплявшая данное определение страхового стажа, утратила силу.

Определение страхового стажа в настоящее время содержится в ст. 3 Закона об основах обязательного социального страхования, установившего, что страховой стаж – это *суммарная продолжительность времени уплаты страховых взносов и (или) налогов.* Необходимо отметить, что данное определение является общим, универсальным и относится ко всем видам социального страхования[1], хотя в каждой из разновидностей определение страхового стажа может уточняться.

Так, для целей пенсионного обеспечения ст. 2 Закона о трудовых пенсиях было введено специальное определение страхового стажа как *учитываемой при определении права на трудовую пенсию суммарной продолжительности периодов работы и (или) иной оплачиваемой деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж.* Однако данное определение не отражает реального положения вещей, поскольку в действительности в рамках обязательного пенсионного страхования существует два подвида страхового стажа: 1) *общий страховой* и 2) *специальный страховой.* К сожалению, определение, содержащееся в ст. 2 Закона о трудовых пенсиях, не позволяет ус-

---

котических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 551.

[1] О видах социальных страховых рисков см.: ст.ст. 7 и 8 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

тановить содержание понятия специального страхового стажа, хотя в ст.ст. 27 и 28 данного Закона в большей степени акцентируется внимание на указанном подвиде страхового стажа[1]. Так, для возникновения права на страховую (трудовую) пенсию в связи с особыми условиями труда на подземных работах Закон о трудовых пенсиях устанавливает требования, согласно которым нуждающийся должен отработать в этих условиях не менее 10 лет для мужчин и 7 лет и 6 месяцев для женщин соответственно.

Правовому регулированию страхового стажа для целей пенсионного страхования[2] в настоящее время посвящены глава III Закона о трудовых пенсиях (ст.ст. 10–13) и Постановление Правительства РФ от 24 июля 2002 г. № 555 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления трудовых пенсий»[3].

Непрерывный трудовой стаж

Непрерывный трудовой стаж – своеобразное явление в праве социального обеспечения. Его можно определить как *продолжительность трудовой деятельности (службы) у одного или разных работодателей с перерывами или без таковых при условии, что они не превысили срока, предусмотренного законодательством.* Юридическое значение непрерывного трудового стажа связано с обеспечением граждан *пособиями по временной нетрудоспособности*[4]. При этом непрерывный трудовой стаж не определяет права на пособие (оно есть у всех граждан, состоящих в трудовых правоотношениях с работодателем), а касается лишь *порядка исчисления его размера*, который ставится в зависимость от продолжительности непрерывного трудового стажа и может варьироваться от 60 до 100% среднего месячного заработка.

---

[1] Анализу специального страхового стажа будет уделено внимание в подразделе данной главы, касающейся специального стажа.

[2] Мы предполагаем, что со временем образуется две разновидности страхового стажа – пенсионный страховой стаж и стаж для обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию. Однако в данной работе, говоря о страховом стаже, мы будем иметь в виду лишь пенсионный страховой стаж.

[3] СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3110. Далее по тексту – Правила подсчета и подтверждения страхового стажа.

[4] См.: Положение о порядке обеспечения пособия по государственному социальному страхованию (утв. Постановлением Президиума ВЦСПС от 12 ноября 1984 г. № 13-6).

Как указывают М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, придание юридического значения этому виду стажа – традиция, сложившаяся в нашей стране с начала 30-х годов прошлого века, которая не имеет аналогов в других государствах. Следует помнить об исторических предпосылках введения непрерывного трудового стажа. Его нормативное закрепление было обусловлено существовавшей в советское время установкой, что длительная непрерывная работа в одной организации являлась показателем более высокой квалификации работника и производительности труда, а впоследствии – развитием мероприятий по борьбе с лицами, часто менявшими место работы (эти действия расценивались как нарушение стабильности трудовых правоотношений – одного из непременных условий эффективной деятельности советских организаций), т.е. в условиях советской действительности и для решения специфических задач (укрепления трудовой дисциплины). Именно по этой причине указанные положения в настоящее время принципиально не укладываются в существующую систему социального страхования, ведь Законом об основах обязательного социального страхования (ст.ст. 3 и 9) достаточно четко обозначены основания возникновения права на обеспечение по обязательному социальному страхованию: 1) наличие отношений по обязательному социальному страхованию, 2) страховой случай и 3) стаж уплаты страховых взносов. Таким образом, дальнейшая реформа системы социального страхования, по-видимому, приведет к утрате непрерывным трудовым стажем своего значения при обеспечении граждан пособиями по временной нетрудоспособности и полной его замене страховым стажем, как это произошло, в частности, в системе пенсионного обеспечения[1].

К особенностям непрерывного трудового стажа можно отнести, во-первых, то, что он имеет специальный механизм правового регулирования, закрепленный, в первую очередь, – **Постановлением СМ СССР от 13 апреля 1973 г. № 252 «Об утверждении Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию»**, а

[1] В соответствии с Законом СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» к государственным пенсиям за непрерывный трудовой стаж свыше 15 лет устанавливалась надбавка в размере 10% назначенной пенсии. Подобных положений впоследствии не содержал ни Закон о государственных пенсиях 1990 г., ни другие законы и нормативные правовые акты о пенсионном обеспечении, принятые после 1990 г.

также некоторыми иными нормативными правовыми актами[1]. Во-вторых, данный вид стажа исчисляется только в календарном порядке и не подлежит льготному исчислению. В-третьих, в ряде случаев с непрерывным трудовым стажем связывается право работника на установление ему надбавок и льгот в рамках трудовых правоотношений, однако его не следует отождествлять с непрерывным трудовым стажем для целей социального страхования.

Специальный стаж

Хотя в действующем законодательстве в настоящее время не содержится общего определения специального стажа, оно представлено на доктринальном (теоретическом) уровне достаточно традиционной формулировкой: *специальный стаж – это суммарная продолжительность определенных видов трудовой деятельности (службы).*

Конечно, признать такое определение удачным сложно, поскольку в нем не раскрывается специфика видов трудовой деятельности, продолжительность которых его формирует. На наш взгляд, ***специальный стаж – это суммарная продолжительность таких видов деятельности, которые имеют особую значимость для государства, либо связаны с негативными последствиями психических и (или) физических нагрузок, вредных и опасных производственных факторов на организм человека.***

Специальный стаж имеет двоякое юридическое значение. С одной стороны, он порождает право на обращение за досрочной трудовой пенсией по возрасту, с другой – право на обращение за пенсией за выслугу лет военнослужащим и приравненным к ним категориям, а также федеральным государственным служащим (государственным служащим субъектов РФ и муниципальным служащим, если есть соответствующий закон субъекта Федерации или акт органа местного самоуправления). В ряде случаев юридическое значение специальному стажу придается в сочетании с общим трудовым стажем, в частности, для пенсий за выслугу лет военнослужащим и лицам, к ним приравненным, о чем говорилось несколько ранее.

---

[1] См.: Об исчислении непрерывного трудового стажа при назначении пособий по временной нетрудоспособности: Письмо ФСС РФ от 25 октября 2002 г. № 02-18/05-7418 // Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Специальный стаж регламентируется законом лишь в самом общем виде, конкретное же регулирование (порядок исчисления специального стажа, периоды работы (службы), включаемые в специальный стаж) осуществляется, как правило, Правительством РФ и (или) уполномоченным министерством в сфере социального обеспечения в порядке, определяемом Правительством РФ.

К факторам, обуславливающим включение определенных видов трудовой деятельности в специальный стаж, относятся:

1) ***особые условия труда*** (с тяжелыми, вредными и опасными производственными факторами);

2) ***проживание и работа по трудовому договору на Крайнем Севере и в приравненных к нему местностях***;

3) ***специфика отдельных видов профессиональной деятельности*** (врачи, учителя, работники театрально-зрелищных организаций и др.);

4) ***специфика государственной службы по контракту*** (военной, правоохранительной, гражданской).

Необходимо отметить, что первые три из перечисленных факторов связываются с уплатой страховых взносов в ПФ, в связи с чем продолжительность работы в таких условиях следует именовать *специальным страховым стажем*. Несмотря на это, законодатель в ст. 1 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» отнес к специальному страховому стажу (профессиональному стажу) лишь суммарную продолжительность периодов трудовой деятельности *на рабочих местах с особыми (тяжелыми и вредными) условиями труда*. На наш взгляд, ограничение специального страхового стажа указанием только на один из перечисленных факторов является необоснованным и нарушает сложившуюся за десятилетия нормативную практику дифференцированного регулирования стажа для определенных видов деятельности. Таким образом, по нашему мнению, в настоящее время должны быть выделены следующие разновидности специального стажа:

1. *Специальный стаж в связи с особыми условиями труда*

К работам в особых условиях труда относятся подземные работы, работы на вредных и тяжелых производствах, работы с повышенной интенсивностью и тяжестью и другие. Для каждой из разновидностей

особых условий труда Правительством РФ утверждены специальные списки и перечни соответствующих работ, профессий и должностей[1].

Например, при досрочном пенсионном обеспечении по пп. 1, 2 п. 1 ст. 27 Закона о трудовых пенсиях применяются соответственно Список № 1 (пп. 1 п. 1 ст. 27) производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда и Список № 2 (пп. 2 п. 1 ст. 27) производств, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда[2]. Существование двух Списков объясняется различной интенсивностью влияния вредных и опасных производственных факторов на организм человека, что находит отражение в дифференциации прав граждан на отдельные виды социального обеспечения, в частности в отношении досрочных (профессиональных) страховых пенсий по возрасту. Так, лицам, занятым на работах по Списку № 1, эта пенсия назначается со снижением требований к возрасту на 10 лет, а занятым на работах по Списку № 2 – на 5 лет (пп. 1 и 2 п. 1 ст. 27 Закона о трудовых пенсиях).

Наиболее показательным примером значения специального стажа для целей пенсионного обеспечения может служить право на досрочную страховую пенсию по возрасту лицам, непосредственно занятым на подземных и открытых горных работах по добыче полезных ископаемых, строительстве шахт и рудников. Этим лицам пенсия по возрасту назначается вопреки общеустановленному правилу вне зависимости от возраста, а исключительно исходя из продолжительности работы (20–25 лет) (пп. 11 п. 1 ст. 27 Закона о трудовых пенсиях).

2. *Специальный стаж в связи с работой в особых климатических зонах*

Установление специального стажа в отношении лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (пп. 2, 6, 13 п. 1 ст. 28 Закона о трудовых пенсиях), обусловлено спецификой

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2002 г. № 537 «О списках производств, работ, профессий и должностей, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ», и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости работникам летного состава гражданской авиации в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»» // СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 2975.

[2] Списки № 1 и 2 утверждены Постановлением СМ СССР от 26 января 1991 г. № 10 // Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. М.: Экономика, 1992.

длительного воздействия отрицательных температур и условий окружающей природной среды на Крайнем Севере и приравненных территориях на здоровье и физическое состояние организма человека. Лицам, работавшим в районах Крайнего Севера для получения досрочной пенсии по возрасту, в соответствии с абз. 2 пп. 6 ст. 28 Закона о трудовых пенсиях необходимо иметь не менее 15 лет стажа работы в этих районах, а в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, – не менее 20 лет независимо от того, мужчина это или женщина.

3. *Специальный стаж в связи с работой на определенных профессиях и должностях*

Следует отметить, что законодатель фактически не проводит четкого разграничения критериев специального стажа в связи с особыми условиями труда и отдельными видами профессиональной деятельности. Так, работников профессиональных аварийно-спасательных служб МЧС можно в равной степени отнести как к категории лиц, занятых на работах с опасным производственным фактором, так и постоянно находящихся в ситуации профессионального риска.

По нашему мнению, при разграничении этих критериев следует руководствоваться:

- *характером трудовой функции* для определения стажа как обусловленного профессиональной деятельностью;
- *условиями* труда в качестве внешнего воздействия вредных и опасных производственных факторов на организм человека для определения стажа как обусловленного особыми условиями труда.

Таким образом, к *специальному стажу в связи с работой на определенных профессиях и должностях* нужно относить периоды работы:

- в спасательных службах и формированиях МЧС РФ;
- в должностях государственной противопожарной службы;
- в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы;
- преподавательская работа в учреждениях для детей независимо от организационно-правовой формы[1];
- в учреждениях здравоохранения, при осуществлении лечебной и иной деятельности по охране здоровья населения;

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2004 г. № 11-П.

- на сцене государственных и муниципальных театрально-зрелищных организаций (в зависимости от характера такой деятельности);
- в качестве оленеводов, рыбаков, охотников-промысловиков в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях.

4. *Выслуга лет*

По общепринятому мнению *выслуга лет* является одной из разновидностей специального стажа. Понятие «выслуга лет» производно от слов «служба», «служение» и, с одной стороны, отражает характер деятельности лица, направленной на служение государству при осуществлении общегосударственных задач (охрана от посягательств на государственный суверенитет, организация и управление сферами экономики и т.п.). При этом именно служба в интересах государства (но не частных лиц или организаций) придает правовое значение данному подвиду специального стажа. С другой стороны, выслуга лет очерчивает пределы соответствующей деятельности нуждающегося, т.е. предполагается, что со временем в связи с характером службы и под влиянием определенных факторов (интенсивностью службы, опасностью для жизни и здоровья, нервно-психологическими нагрузками, местностью, где она осуществляется и т.п.) объективно снижается профессиональная пригодность лица к осуществлению деятельности того или иного рода.

Выслуга лет применяется при исчислении периодов службы некоторых категорий граждан, определенных законодательством, круг которых достаточно широк. К ним относятся:

- военнослужащие по контракту и категории, приравненные к ним в пенсионном обеспечении, в том числе:
- лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, госбезопасности, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, органов по контролю за незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, внутренних и железнодорожных войск и других формирований, созданных в соответствии с законодательством СССР и Российской Федерации;
- сотрудники таможенных органов;
- работники органов и учреждений прокуратуры;
- федеральные государственные служащие;
- судьи;
- космонавты.

Выслуга лет военнослужащих по контракту и приравненным к ним категориям, а также космонавтов и работников авиации представляет собой особый вид специального стажа. Особенность выслуги лет данных категорий нуждающихся состоит *в возможности льготного (кратного) исчисления специального стажа*, что обусловлено необходимостью компенсации деятельности особого рода, связанной с риском для жизни и здоровья.

В отношении федеральных государственных служащих и судей в законодательстве вместо термина «выслуга лет» используются, соответственно, понятия *«стаж государственной службы»* и *«стаж работы в должности судьи»*, при этом легальное определение дается только стажу государственной службы, под которым понимается *суммарная продолжительность периодов осуществления государственной службы и иной деятельности, учитываемая при определении права на пенсию федеральных государственных служащих*[1]. В то же время следует отметить, что, несмотря на терминологические различия, по содержанию и характерным признакам выслуга лет, стаж государственной службы и стаж работы в должности судьи – идентичные категории.

2. Порядок исчисления стажа

Исчисление общего трудового стажа

Исчисление общего трудового стажа в соответствии с п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях производится в календарном порядке. При этом в общий трудовой стаж *включаются*:

1) Периоды работы по трудовому договору (в качестве работника, члена колхоза или иной кооперативной организации), а также периоды иной работы, где гражданин, не будучи работником, подлежал обязательному пенсионному страхованию[2]; периоды работы в военизированной охране, органах специальной связи или в горноспасательной части, а также периоды индивидуальной работы, в том числе в сельском хозяйстве (адвокаты, индивидуальные предприниматели и другие).

---

[1] См.: ст. 2 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

[2] Пункт 3 ст. 375 ТК РФ устанавливает, что в общий трудовой стаж включается также работа в выборных профсоюзных органах работников, освобожденных от основной работы.

2) Периоды творческой деятельности членов творческих союзов-писателей, художников, композиторов, кинематографистов, театральных деятелей, а также литераторов и художников, не являющихся членами соответствующих творческих союзов.

3) Служба в Вооруженных Силах Российской Федерации и иных, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации воинских формированиях, Объединенных Вооруженных Силах Содружества Независимых Государств, Вооруженных Силах бывшего СССР, органах внутренних дел Российской Федерации, органах внешней разведки, органах федеральной службы безопасности, федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, бывших органах государственной безопасности Российской Федерации, а также в органах государственной безопасности и органах внутренних дел бывшего СССР (в том числе в периоды, когда эти органы именовались по-другому), пребывание в партизанских отрядах в период Гражданской войны и Великой Отечественной войны.

4) Периоды временной нетрудоспособности, начавшейся в период работы, и период пребывания на инвалидности I и II группы, полученной вследствие увечья, связанного с производством, или профессионального заболевания.

5) Период пребывания в местах заключения сверх срока, назначенного при пересмотре дела.

6) Периоды получения пособия по безработице, участия в оплачиваемых общественных работах, переезда по направлению службы занятости в другую местность и трудоустройства.

С момента вступления в силу данного Закона развернулась широкая дискуссия на предмет соответствия норм п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях Конституции РФ, в частности ст.ст. 2, 7, ч. 2 и 3 ст. 55 и другим. Проблема заключалась в том, что, по мнению ряда ученых[1], а также депутатов и представителей органов государственной власти субъектов РФ, нормам п. 4 ст. 30 была придана обратная сила без прямого указания об этом в самом Законе о трудовых пенсиях, которые, по существу, ухудшали положение нуждающихся по сравнению с ранее действовавшим Законом РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РФ» (ст.ст. 91, 92). Так, в соответствии с названным

[1] См., например: *Захаров М.Л., Севостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. М., 2003. С. 240-241.

Законом в общий трудовой стаж, помимо перечисленных периодов, также включались, а *в настоящее время не включаются*:

- периоды обучения (в училищах, школах по подготовке кадров, повышению квалификации и переквалификации, в высших учебных заведениях, аспирантуре, докторантуре, клинической ординатуре и интернатуре);
- периоды пребывания граждан, проживавших в районах, временно оккупированных неприятелем во время Великой Отечественной войны, в возрасте 16 лет и старше на оккупированной территории СССР или других государств, а также на территории государств, находившихся в состоянии войны с СССР;
- периоды нахождения в фашистских концлагерях в период Великой Отечественной войны;
- периоды проживания в блокадном г. Ленинграде (с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г.);
- уход родителей и иных законных представителей за ВИЧ-инфицированными несовершеннолетними детьми;
- периоды проживания супругов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в местностях, где нет возможности трудоустроиться по специальности;
- периоды проживания с супругом за границей при направлении на работу в международные организации, посольства и консульства, советские учреждения, но не более 10 лет в общей сложности;
- периоды ухода неработающей матери за каждым ребенком в возрасте до трех лет, но не более 9 лет в общей сложности;
- время содержания под стражей, пребывания в местах заключения и ссылки граждан, необоснованно привлеченных к ответственности, необоснованно репрессированных и впоследствии реабилитированных.

Однако мнение о фактическом обратном (ретроактивном) действии Закона о трудовых пенсиях в указанной части не было подтверждено Конституционным Судом РФ, который в Постановлении от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросом групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан» выразил свою позицию (судя по всему, окончательную) по

данному вопросу, признав соответствующими Конституции РФ спорные положения п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях.

Льготное (кратное) исчисление этого общего трудового стажа, которое ранее предусматривалось для некоторых категорий граждан специальными нормативными актами[1], в настоящее время согласно п. 2 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях не применяется, поскольку противоречит нормам этого Закона. Впрочем, вопрос о том, нормы какого закона следует считать общими, а какого специальными применительно к общему трудовому стажу, является дискуссионным.

Исчисление страхового (специального страхового) стажа

Общий порядок исчисления страхового стажа определен ст. 12 Закона о трудовых пенсиях и Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа. В соответствии с п. 35 Правил подсчета и подтверждения страхового стажа исчисление периодов работы производится в *календарном порядке* из расчета полного года (12 месяцев), причем каждые 30 дней переводятся в месяцы, а каждые 12 месяцев – в полные годы.

В случае совпадения по времени периодов работы и иной деятельности, за которые уплачивались страховые взносы в ПФ РФ (ст. 10 Закона о трудовых пенсиях), учитывается один из таких периодов по выбору лица. Например, если гражданин, работая по трудовому договору, одновременно является адвокатом, занимающимся частной практикой (при условии уплаты за себя страховых взносов в ПФ), то зачету в страховой стаж подлежит только один из указанных периодов по выбору гражданина.

В случае, если в представленном документе о периодах работы и иных периодах указаны только годы без обозначения точных дат, за дату принимается 1 июля соответствующего года, а если не указано число месяца, то таковым считается 15 число месяца. Годы, в течение которых гражданин являлся членом колхоза, но не выработал минимум трудового участия (независимо от причины), засчитываются в страхо-

---

[1] См., например: ч. 4 ст. 64 Положения о службе в органах внутренних дел РФ (утв. Постановлением ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 2402-1) (Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70); ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331); ст. 31 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 21. Ст. 699) и др.

вой стаж как полные календарные годы, кроме периодов, когда не было ни одного выхода на работу.

По общему правилу в страховой стаж *в календарном порядке* засчитываются периоды:

- работы, выполняемой постоянно в течение полного рабочего времени (в зависимости от режима рабочего времени) при условии уплаты страховых взносов;
- предварительного испытания (испытательного срока), независимо от того, выдержал его работник или нет;
- обучения без отрыва от производства;
- пребывания в отпуске (ежегодном основном и дополнительном);
- временной нетрудоспособности, возникшей в период работы по трудовому договору.

В то же время для граждан, претендующих на досрочную страховую пенсию по возрасту, предусмотрены особые правила исчисления ***специального страхового стажа***[1], который, как правило, преследует две цели:

- стимулировать труд в определенных (в том числе особых) условиях;
- обеспечить компенсацию затраченного в прошлом труда в связи с негативным воздействием вредных и опасных производственных факторов, специфическим режимом или характером работы и т.п.

Наиболее ярко особый порядок исчисления специального страхового стажа проявляется в установлении возможности суммирования периодов различных видов работ, дающих право на досрочное назначение страховых пенсий по возрасту[2]. Кроме этого, законодательством также

---

[1] Ранее действовавшее законодательство устанавливало возможность исчисления стажа *в льготном (кратном) порядке*. Например, в соответствии со ст. 28 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 551) периоды работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях исчислялись в *полуторном размере*. В настоящее время страховой стаж исчислению в льготном порядке не подлежит.

[2] См.: п. 2 и 3 Постановления Правительства от 11 июля 2002 г. № 516 «Об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначе-

предусмотрены различные варианты порядка исчисления специального страхового стажа:

1) В специальный страховой стаж включаются ***по фактически отработанному времени*** периоды работ, определяемых уполномоченным министерством в области социального обеспечения по согласованию с ПФ РФ, которые по условиям организации труда не могут выполняться постоянно, а также при работе в режиме неполной рабочей недели, но полного рабочего дня в связи с сокращением объемов производства, за исключением:

- лиц, работавших в летном составе гражданской авиации (пп. 13 п. 1 ст. 27 Закона о трудовых пенсиях);
- лиц, осуществлявших педагогическую, лечебную и творческую деятельность (пп. 10-12 п. 1 ст. 28 Закона о трудовых пенсиях).

2) При осуществлении непосредственно в полевых условиях геолого-разведочных, поисковых, топографо-геодезических, геофизических, гидрографических, гидрологических, лесоустроительных и изыскательских работ в экспедициях, партиях, отрядах, на участках и в бригадах периоды указанных работ учитываются в следующем порядке:

- от 6 месяцев до 1 года – за 1 год;
- менее 6 месяцев – по фактической продолжительности.

3) ***На работах вахтовым методом*** при условии, что общая продолжительность рабочего времени (нормальная или сокращенная) за учетный период (за месяц, квартал или иной более длительный период, но не более чем за один год) не превышала нормального числа рабочих часов, установленного ТК РФ, в стаж включается:

- время выполнения работ на объекте;
- время междусменного отдыха в вахтовом поселке;
- время в пути от места нахождения работодателя или от пункта сбора до места выполнения работы и обратно;
- время междувахтового отдыха в данный календарный отрезок времени.

4) ***При переводе работника по производственной необходимости на срок до 1 месяца*** (ст. 74 ТК РФ) на работу, не дающую право на досрочную пенсию, указанная работа включается в стаж.

ние трудовой пенсии по старости в соответствии со ст.ст. 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2778.

5) Работа в течение ***полного сезона для сезонных отраслей промышленности***[1], а также работа в течение ***полного навигационного периода на водном транспорте***[2] приравнивается к полному году в календарном исчислении.

Специфические правила исчисления специального страхового стажа предусмотрены для *работников гражданской авиации*[3], которые были сохранены согласно п. 9 ст. 30 и п. 3 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях (п. 13-15 ст. 27). Несмотря на то, что в Правилах исчисления выслуги лет от 4 сентября 1991 г. стаж работников гражданской авиации до настоящего времени называется «выслуга лет», в действительности речь должна идти именно о специальном страховом стаже, поскольку работа в гражданской авиации теперь не относится к сфере государственной службы, а является разновидностью трудовой деятельности в особых условиях труда. К категории работников гражданской авиации относятся:

- работники летного состава;
- работники, осуществляющие деятельность по непосредственному управлению полетами воздушных судов (диспетчеры);
- инженерно-технический состав.

В соответствии с действующими Правилами исчисления выслуги лет от 4 сентября 1991 г. специальный страховой стаж работников летного, инженерно-технического состава и службы управления воздушным движением зависит:

- от типа летательного аппарата, на котором осуществлялась работа (моторный или реактивный самолет, вертолет);

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 4 июля 2002 г. № 498 «Об утверждении перечня сезонных отраслей промышленности, работа в организациях которых в течение полного сезона при исчислении страхового стажа учитывается с таким расчетом, чтобы его продолжительность в соответствующем календарном году составила полный год» // СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2709.

[2] Постановление СМ РФ от 6 марта 1993 г. № 207 «Об утверждении Порядка организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» // САПП РФ. 1993. № 11. Ст. 941.

[3] Подробнее о специальном страховом стаже работников авиации см.: Постановление СМ РСФСР от 4 сентября 1991 г. № 459 «Об утверждении правил исчисления выслуги лет для назначения пенсий работникам авиации летного, инженерно-технического состава, а также службы управления воздушным движением». Далее по тексту – Правила исчисления выслуги лет от 4 сентября 1991 г.

- от количества летных часов (20 часов на самолетах и 12 часов на вертолете – за один месяц работы; 120 часов в год и более – за 2 года, от 50 до 120 часов – за 1,5 года, менее 50 часов – за 1 год, а для летчиков-испытателей, работников, проводящих инспектирование летного состава и осуществляющих руководство летно-испытательными службами при осуществлении испытательных полетов, – 1 год за 2 года);
- от характера работы (1 год за 1,5 года – в поисково-спасательных частях авиации, в должностях летного состава ДОСААФ, парашютистам при условии выполнения нормы прыжков; 1 год за 2 года – при выполнении элементов высшего пилотажа и при прыжках с парашютом с реактивных самолетов).

Помимо перечисленных случаев, особые правила исчисления специального страхового стажа предусмотрены для лиц, работавших как в районах Крайнего Севера, так и в приравненных к ним местностях. В таких случаях каждый ***календарный год работы*** в приравненных местностях считается ***за 9 месяцев работы на Крайнем Севере***. Таким образом, следует число лет работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, умножить на 9 месяцев, а полученный результат перевести соответственно в годы или месяцы. Например, гражданин проработал 6 лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера. При таких условиях 6 лет нужно умножить на 9 месяцев. Полученный результат (54 месяца = 4 года и 6 месяцев) будет соответствовать продолжительности работы на Крайнем Севере.

Если у лица специальный страховой стаж не достигает требуемых для досрочной пенсии 15 лет, но при этом составляет *не менее 7 лет* и *6 месяцев* (абз. 3 пп. 6 п. 1 ст. 28), то при назначении пенсии каждый ***полный год*** специального стажа уменьшает общеустановленный возраст выхода на пенсию (55 и 60 лет) ***на 4 месяца***. В таких случаях число полных лет следует умножить на 4 месяца, а полученный результат является показателем, на который снижается общеустановленный возраст выхода на страховую пенсию по возрасту. Например, имеется стаж работы на Крайнем Севере 8 лет. Общеустановленный возраст выхода на трудовую пенсию по возрасту (60 лет – мужчины и 55 лет – женщины) снижается в следующем порядке: 8 лет умножается на 4 месяца, а полученный результат (32 месяца = 2 года и 8 месяцев) есть показатель снижения. При таких условиях мужчина имеет право выйти на трудовую пенсию по возрасту в 57 лет и 4 месяца, женщина – в 53 года и 4 месяца. При этом если лицо работало и в районах Крайнего Севера, и в приравн-

ненных местностях, то сначала применяются правила преобразования периодов работы в приравненных территориях в периоды работы на Крайнем Севере (1 год = 9 месяцев) и только затем определяется размер снижения требований к возрасту (пп. 6 п. 1 ст. 28 Закона о трудовых пенсиях).

В специальный страховой стаж по общему правилу *не включаются* периоды ***отстранения от работы*** в соответствии со ст. 76 ТК РФ и периоды ***простоя***, причем как по вине работодателя, так и по вине работника. Однако применительно к исключению времени простоя из специального страхового стажа нормотворцем, на наш взгляд, допущена существенная неточность.

Во-первых, помимо простоя по вине работника и работодателя, также возможен простой *по независящим от сторон обстоятельствам*, что по непонятным причинам не нашло отражения в Постановлении Правительства от 11 июля 2002 г. № 516 «Об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со ст.ст. 27 и 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в РФ"». При этом неясно, подлежит ли включению в специальный страховой стаж простой *по независящим от сторон обстоятельствам*, и по какому принципу следует разграничивать рассматриваемые виды простоя, если любой из них не предполагает фактического выполнения работы в указанный период.

Во-вторых, простой как по вине работодателя, так и по независящим от сторон обстоятельствам, согласно ст. 157 ТК РФ, подлежит оплате (хотя и в меньшем размере по сравнению с заработком, получаемым в обычных условиях) и, следовательно, соответствующие суммы включаются в налоговую базу по единому социальному налогу, а значит, с них удерживаются страховые взносы в ПФ РФ. Кроме того, наличие простоя, как правило, не предполагает отсутствие работника на рабочем месте, вследствие чего далеко не всегда в этот период исключается воздействие на человека неблагоприятных производственных факторов. Таким образом, исключение периодов простоя по указанным обстоятельствам из специального страхового стажа, на наш взгляд, является необоснованным.

Несмотря на отмеченные недостатки, положения указанного акта в части исключения периодов простоя по вине работодателя и по вине работника в настоящее время подлежат применению именно в той редакции, которая в нем закреплена.

Исчисление непрерывного трудового стажа

Порядок исчисления непрерывного трудового стажа достаточно сложен и регламентируется, прежде всего, Правилами исчисления непрерывного трудового стажа от 13 апреля 1973 г., хотя нормы в отношении непрерывного трудового стажа содержатся также в некоторых законах и иных нормативных правовых актах.

В соответствии с Правилами исчисления непрерывного трудового стажа в непрерывный трудовой стаж ***включаются*** периоды непрерывной трудовой деятельности в качестве наемного работника по трудовому договору (или служебному контракту), а также периоды выполнения обязанностей депутата Государственной Думы РФ и члена Совета Федерации РФ и иной выборной работы (например, в профсоюзе). Помимо периодов трудовой деятельности в непрерывный трудовой стаж включаются следующие периоды:

- служба в Вооруженных силах и в других формированиях, созданных в соответствии с законодательством РФ и СССР;
- время прохождения альтернативной гражданской службы;
- периоды оплачиваемой работы аспирантов, студентов и учащихся при прохождении производственной практики;
- время обучения в некоторых видах профессиональных образовательных учреждений (ПТУ, мореходные школы), если последовало трудоустройство по специальности, а период между днем окончания обучения и поступления на работу не превысил 3-х месяцев;
- время обучения на курсах и в школах по повышению квалификации, если направлению непосредственно предшествовала трудовая деятельность или служба в Вооруженных силах РФ и СССР;
- время вынужденного прогула, если работник был восстановлен на работе;
- иные периоды в соответствии с законодательством[1].

В качестве специальной гарантии для *беременных женщин* и *женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет*, Указом Президента РФ от

[1] См., в частности, п. 4 ст. 40 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», п. 12 Постановления Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 727 «О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду» и другие.

5 ноября 1992 г. № 1335 закреплено правило, согласно которому время со дня их увольнения в связи с ликвидацией организаций *до достижения ребенком возраста трех лет* включается в непрерывный трудовой стаж в случае, если органами службы занятости им не была предложена подходящая работа и не оказана помощь в трудоустройстве.

Кроме этого, законодательством определяются временные периоды, соблюдение которых ***сохраняет*** течение непрерывного трудового стажа, *если работа протекает у разных работодателей*, однако правила их исчисления достаточно сложны, а продолжительность периодов различна: минимальная – ***три календарные недели***, максимальная – в ряде случаев не определяется. Так, при расторжении трудового договора по инициативе работника (п. 3 ст. 77, ст. 80 ТК РФ) сохранение непрерывного трудового стажа ставится в зависимость от причины увольнения. При этом если причина увольнения отнесена к разряду **уважительных** (например, переезд в другую местность, выход на пенсию, поступление в высшее учебное заведение), то непрерывный трудовой стаж сохраняется в течение **1 месяца**[1]. Однако проблема заключается в том, что исчерпывающего перечня уважительных причин увольнения по собственному желанию нет, поэтому в конкретном случае работодатель, в сущности, может считать уважительной любую причину[2].

В случае же если причина увольнения по собственному желанию является **неуважительной**, то непрерывный трудовой стаж сохраняется в течение 21 дня. При этом во всех случаях, когда в трудовой книжке не содержится запись об уважительности причины увольнения по собственному желанию, увольнение считается произведенным по неуважительным причинам[3].

Непрерывный трудовой стаж сохраняется в течение **2-х месяцев**:

---

[1] Помимо указанного случая, непрерывный трудовой стаж сохраняется в течение 1 месяца также бывшим народным депутатам Советов (или их органов).

[2] Примерный (рекомендательный) перечень уважительных причин увольнения по собственному желанию определен Разъяснением Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 9 июля 1980 г. № 5/12-21 «О порядке применения п. 16 Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 г. № 1117 «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве»».

[3] См.: п. 5.6. Постановления Минтруда РФ от 10 октября 2003 г. № 69 «Об утверждении инструкции по заполнению трудовых книжек» // РГ. 2003. 19 ноября.

- при поступлении на другую работу лиц, работавших в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, после увольнения с работы по истечении срока трудового договора;
- при поступлении на работу в РФ после освобождения от работы в международных организациях за границей;
- при поступлении на работу в РФ граждан, переселившихся из стран, с которыми заключены соглашения или договоры о социальном обеспечении (исчисляется, начиная со дня приезда в РФ).

Непрерывный трудовой стаж сохраняется в течение **3-х месяцев**:

- для уволенных в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности работодателем – физическим лицом, либо в связи с сокращением численности или штата (п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ);
- поступившим на работу после увольнения в связи с несоответствием занимаемой должности по медицинскому заключению (пп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

Непрерывный трудовой стаж сохраняется также в течение более длительного периода отдельным категориям граждан. Так, *члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы Федерального Собрания РФ* непрерывный трудовой стаж сохраняется в течение **6 месяцев** по истечении соответствующих полномочий[1].

Гражданам, уволенным с военной службы, время военной службы зачитывается в непрерывный трудовой стаж при условии, что перерыв между днем увольнения с военной службы и днем поступления на работу (либо в образовательное учреждение) не превысил **1 года**.

Помимо перечисленных случаев непрерывный трудовой стаж сохраняется *одному из родителей (законному представителю) ВИЧ-инфицированного несовершеннолетнего в возрасте до 18 лет* в случае увольнения по уходу за ним при условии поступления на работу **по достижении несовершеннолетним указанного возраста**[2].

---

[1] Часть 2 ст. 25 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ».

[2] Часть 1 ст. 18 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

Непрерывный трудовой стаж сохраняется ***независимо от продолжительности перерыва в работе***:

- при поступлении на работу после увольнения по собственному желанию в связи с уходом на пенсию по возрасту;
- ветеранам боевых действий и гражданам, у которых общая продолжительность военной службы в льготном исчислении 25 лет и более;
- при поступлении на работу после увольнения по собственному желанию одного из супругов в связи с переводом другого на работу в другую местность.

Законодательством также определены периоды, которые ***не засчитываются*** в непрерывный трудовой стаж, ***но не прерывают его течение***. К таким периодам относятся:

- время обучения в высшем или среднем специальном учебном заведении (в том числе на подготовительном отделении) либо пребывания в аспирантуре или клинической ординатуре, если перерыв между днем окончания учебы либо досрочного отчисления из учебного заведения (аспирантуры, клинической ординатуры) и днем поступления на работу не превысил 3-х месяцев;
- время пребывания за границей членов семей работников и военнослужащих, направленных для работы за границей или в международных организациях, если перерыв между днем возвращения в СССР и днем поступления на работу не превысил 2-х месяцев;
- межсезонный перерыв, если работник на данном предприятии проработал предыдущий сезон полностью, заключил трудовой договор о работе в следующем сезоне и возвратился на работу в срок, установленный договором (в отраслях, где допускается суммирование сезонной работы)[1].

В соответствии с Правилами исчисления непрерывного трудового стажа ранее не засчитывался в непрерывный трудовой стаж, но не прерывал его течения период отбывания исправительных работ без лишения свободы по месту работы. Следует иметь в виду, что с момента

[1] В отношении отраслей промышленности, где допускается суммирование периодов сезонной работы, см.: Постановление Правительства РФ от 4 июля 2002 г. № 498 «Об утверждении перечня сезонных отраслей промышленности, работа в организациях которых в течение полного сезона при исчислении страхового стажа учитывается с таким расчетом, чтобы его продолжительность в соответствующем календарном году составила полный год».

вступления в силу изменений в Уголовно-исполнительный кодекс[1] наказание в виде исправительных работ исполняется вне места основной работы, поэтому указанный период в настоящее время не засчитывается в непрерывный трудовой стаж.

Непрерывный трудовой стаж ***не сохраняется*** при расторжении трудового договора по инициативе работодателя за виновные действия работника (п. 5 – 10 ст. 81, п.п. 1, 2 ст. 336, п. 6 ч. 2 ст. 341 и другим аналогичным основаниям, предусмотренным законом или трудовым договором), а также при вступлении в законную силу приговора суда о лишении свободы. Помимо перечисленных случаев непрерывный трудовой стаж ранее не сохранялся при повторном увольнении по собственному желанию без уважительных причин, если со дня предшествующего увольнения по такому же основанию не прошло 12 месяцев (пп. «и» п. 7 Положения о порядке исчисления непрерывного трудового стажа). Однако в соответствии с определением Конституционного Суда от 4 марта 2004 г. № 138-О данное нормативное положение признано не соответствующим Конституции РФ и не подлежащим применению судами, другими органами и должностными лицами на территории РФ.

Исчисление выслуги лет

В *выслугу лет* военнослужащих по контракту, а также лицам, приравненным к ним в пенсионном обеспечении, в соответствии с Постановлением СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 включаются следующие периоды:

1) исполнения обязанностей военной службы, предусмотренных воинскими уставами, а также служба в милиции, других учреждениях и формированиях МВД, уголовно-исполнительной системы, налоговой полиции, в органах госбезопасности СССР, внутренних войсках, ФАПСИ и в других органах и учреждениях в соответствии с указанным Постановлением;
2) прохождения военной службы за пределами РФ в случаях, предусмотренных законодательством РФ и международными договорами, а также периоды службы в объединенных вооруженных силах СНГ;

[1] См.: ч. 1 ст. 39 Уголовно-исполнительного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г.).

3) пребывания в плену (за исключением добровольного пленения), окружении и спецпроверке, если в этот период не совершались преступления против Родины;
4) пребывания на военных сборах, но не ранее чем с 1 марта 1993 г;
5) работы лиц рядового и начальствующего состава в органах Советов народных депутатов после 23 октября 1973 г., если эти лица были уволены со службы в связи с избранием их как депутатов и возвратились на службу после окончания полномочий по выборной должности;
6) содержания под стражей, отбывания наказания в местах лишения свободы и ссылке лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, репрессированных и впоследствии реабилитированных;
7) перерыва в службе в случаях незаконного увольнения со службы и последующего восстановления;
8) обучения в вузах и средне-специальных учебных заведениях, где имелись военные кафедры, но не более 5 лет в общей сложности, при условии зачета 1 года учебы за 6 месяцев службы;
9) другие периоды в соответствии с Постановлением СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941.

По общему правилу выслуга лет подлежит исчислению в календарном порядке, за исключением случаев, когда установлено ее льготное исчисление в кратном размере с учетом особенностей прохождения службы, которые могут быть обусловлены:

– спецификой местности, климатическими условиями и географическим расположением органов и формирований (Крайний Север, отдаленные и высокогорные местности и т.п.);
– характером военной и приравненной службы (служба на подводных лодках, работа по перезарядке ядерных реакторов кораблей, работа в должностях водолазов и другие);
– видом органов и формирований, где осуществлялась военная или приравненная к ней служба.

В зависимости от этого предусмотрен следующий порядок льготного исчисления выслуги лет:

а) **1 месяц за 6 месяцев** (периоды службы в постоянном составе штрафных частей действующей армии во время Великой Отечественной войны в соответствии с пп. «а» п. 2 Постановления);

б) **1 месяц за 5 месяцев** (периоды участия в космическом полете военнослужащих, состоящих в штатных должностях космонавтов всех категорий в соответствии с абз. 4 п. 5 Постановления);

в) **1 месяц за 3 месяца** (периоды участия в боевых действиях в составе действующей армии, проведения специальных операций по поддержанию порядка, установлению мира, обеспечению безопасности граждан РФ на территории РФ и за ее пределами, время лечения в госпиталях в связи с получением военной травмы во время боевых действий, участия на работах, связанных с ликвидацией последствий на Чернобыльской АЭС и другие в соответствии с пп. «б» п. 2 Постановления);

г) **1 месяц за 2 месяца** (периоды службы в высокогорных и отдаленных местностях, на летной работе в реактивной и турбовинтовой авиации, в качестве военных консультантов, командированных в другие государства, периоды работы по перезарядке ядерных реакторов кораблей, работы в учреждениях, предназначенных для содержания осужденных с пожизненным сроком и другие в соответствии с пп. «в» п. 2 Постановления);

д) **1 месяц за 1,5 месяца (1 месяц и 15 дней)** (периоды участия в спасательных работах на Чернобыльской АЭС, службы в железнодорожных войсках, на атомных подводных лодках, службы, связанной с прыжками с парашютом, работы в должностях, связанных с непосредственным конвоированием подозреваемых и осужденных и другие в соответствии с пп. «г» п. 2 Постановления);

е) **1 месяц за 1,3 месяца (1 месяц и 10 дней)** (периоды работы в подразделениях по борьбе с организованной преступностью МВД РФ и ФСБ РФ и другие в соответствии с пп. «д» п. 2 Постановления).

Необходимо отметить, что при наличии двух и более оснований для зачета в выслугу лет военнослужащим и лицам, к ним приравненным, одного и того же периода службы применяется одно основание, предоставляющее наибольшую льготу.

Правовой регламентации *стажа государственной службы* посвящены ст. 19 Закона о государственном пенсионном обеспечении и принятые в соответствии с ним Указ Президента РФ от 17 декабря 2002 г. № 1413 «Об утверждении перечня должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служа-

щих»[1] и совместное Постановление Минтруда РФ и Минфина РФ от 12 января 2004 г. № 1, № 1н «Об утверждении порядка подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы»[2]. В соответствии с нормами указанных актов в стаж государственной службы засчитываются следующие периоды службы (работы):

- в государственных должностях РФ и субъектов РФ;
- в должностях федеральной государственной службы[3], а также в должностях государственной службы субъектов РФ;
- в Вооруженных силах РФ, налоговой полиции, таможенных органах, в прокуратуре и других;
- выборные муниципальные должности и муниципальные должности государственной службы;
- работа в органах государственной власти СССР до 31 декабря 1991 г.;
- работа в межгосударственных органах СНГ и международных организациях;
- работа на постоянной основе на оплачиваемых должностях в профсоюзных органах, кроме должностей в профкомах организаций;
- работа на должностях в советских партийных органах до 14 марта 1990 г. всех уровней, кроме должностей в парткомах организаций;
- иные периоды в соответствии с Указом Президента от 17 декабря 2002 г. № 1413.

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5063.

[2] Российская газета. 2004. № 113.

[3] Должности предусмотрены Реестром государственных должностей (утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33), сводным Перечнем государственных должностей (утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32), Перечнем государственных должностей федеральной государственной службы (утв. Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981), Перечнем государственных должностей федеральной государственной службы в аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ (утв. Указом Президента от 22 декабря 1999 г. № 1683), Перечнем государственных должностей федеральной государственной службы в аппарате Правительства РФ (утв. Указом Президента от 11 октября 2004 г. № 1294), Перечнем государственных должностей федеральной государственной службы в администрации Президента РФ (утв. Указом Президента от 25 сентября 2004 г. № 1234).

Исчисление *стажа работы в должности судьи* имеет свои особенности. Согласно ст. 7 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»[1], в стаж работы в качестве судьи РФ, дающий, в частности, право на отставку и получение пожизненного денежного содержания, включается *время работы в судах и органах юстиции на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя и адвоката*[2]. Помимо этого, на основании Постановления Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П[3] в стаж работы в должности судьи также включаются периоды работы в качестве государственного нотариуса. Для судей Конституционного Суда РФ ст. 19 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»[4] установлены несколько иные правила, согласно которым в стаж работы в должности судьи засчитывается *время предшествующей работы по юридической профессии* без указания на определенные должности, что позволяет более широко толковать понятие «юридическая профессия», чем это сделано в Федеральном законе от 10 января 1996 г.

3. Правила подтверждения стажа в праве социального обеспечения

Подтверждением стажа следует *называть деятельность уполномоченных органов и лиц по установлению, оценке и приданию юридически значимых последствий периодам трудовой деятельности и иного общественно полезного поведения граждан*. Существует две группы органов, деятельность которых связана с подтверждением стажа:

1) *специально созданные органы* (комиссии по подтверждению трудового стажа при органах социальной защиты населения, отделы назначения и перерасчета пенсий ПФ РФ, пенсионные отделы органов МВД РФ, ФСБ РФ, Минюста РФ, прокуратуры РФ, Минобороны РФ и другие);

---

[1] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 144.

[2] С момента вступления в силу указанного Закона претерпели соответствующие изменения и положения ст. 19 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ» о том, что в стаж работы, учитываемый при исчислении пожизненного денежного содержания, включаются периоды работы как в должности судьи, так и в должностях по юридической профессии в государственных организациях.

[3] СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 1015.

[4] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

2) *органы, для которых данная деятельность не является основной* (военные комиссариаты, командиры воинских частей, работодатели и другие).

Законодательством предусмотрено два способа подтверждения стажа:

- подтверждение стажа документами (применяется для подтверждения всех видов стажа);
- подтверждение стажа свидетельскими показаниями (вспомогательный способ, применяющийся для подтверждения общего трудового и общего страхового стажа для назначения страховой пенсии).

Подтверждение стажа документами

Правила подтверждения стажа документами различаются в зависимости от вида стажа, который требует подтверждения, и периода времени, в который эта деятельность осуществляется. В частности, ***подтверждение страхового стажа*** осуществляется в соответствии с Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа и подразделяется на два этапа:

1) до регистрации в качестве застрахованного лица в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»;

2) после регистрации в качестве застрахованного лица (этап начался с 1 января 1997 г.).

В соответствии с разделом II и III Правил подсчета и подтверждения страхового стажа документами, подтверждающими периоды работы, включаемые в страховой стаж, являются:

- трудовая книжка установленного образца (основной документ);
- письменные трудовые договоры, оформленные в соответствии с действовавшим на соответствующий период законодательством (при отсутствии трудовой книжки или записей в ней об отдельных периодах работы);
- письменные гражданско-правовые договоры о выполнении работ или оказании услуг, а также по авторским и лицензионным договорам с документом об уплате обязательных платежей. При этом продолжительность периода определяется исходя из периода уплаты страховых взносов;
- справки, выдаваемые работодателем или государственными органами;

- выписки из приказов о приеме на работу;
- лицевые счета и ведомости на выдачу заработной платы;
- документы финансовых органов, архивных учреждений и ПФ РФ за период до 1 января 1991 г. – для подтверждения периодов индивидуальной трудовой деятельности;
- свидетельство об уплате единого налога на вмененный доход (ЕНВД) для индивидуальных предпринимателей, уплачивавших данный налог;
- документы территориальных органов ПФ РФ или налоговых органов в отношении лиц, самостоятельно обеспечивавших себя работой.

К документам, подтверждающим иные периоды, включаемые в страховой стаж согласно ст. 11 Закона о трудовых пенсиях, в соответствии с разделом IV Правил подсчета и подтверждения страхового стажа относятся:

- военные билеты, трудовые книжки, справки военных комиссариатов, архивных учреждений, воинских подразделений – для периодов прохождения военной и приравненной к ней службы;
- документ работодателя или территориального органа ФСС РФ при получении пособия по временной нетрудоспособности – для подтверждения периода получения пособия по временной нетрудоспособности;
- справка органа государственной службы занятости – для подтверждения периода получения пособия по безработице и иных периодов, связанных с трудоустройством;
- документы, удостоверяющие рождение ребенка (свидетельство о рождении) и достижение им возраста полутора лет, в том числе по данным жилищных органов или работодателя – для периода ухода одного из родителей за ребенком до достижения им полутора лет;
- документы о необоснованном привлечении к уголовной ответственности или о реабилитации – для лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности (репрессированных и впоследствии реабилитированных);
- заявление трудоспособного лица в территориальный орган ПФ РФ и документы, удостоверяющие факт и продолжительность нахождения на инвалидности, а также возраст лица, за которым осуществляется уход.

Подтверждение страхового стажа для назначения страховых пенсий после регистрации в качестве застрахованного (после 1 января 1997 г.) осуществляется *только на основании данных индивидуального (персонифицированного) учета* в системе обязательного пенсионного страхования, который включает в себя:

- регистрацию застрахованных лиц с выдачей страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования;
- сбор сведений о трудовом стаже, заработке и начисленных страховых взносах с внесением соответствующей информации в лицевой счет застрахованного лица;
- поэтапное внесение в лицевые счета сведений о стаже застрахованных лиц за период до регистрации в качестве застрахованного.

Однако проблема подтверждения страхового стажа после введения индивидуального учета в системе обязательного пенсионного страхования заключается в том, что в действительности система индивидуального учета вводилась в регионах России в различное время в период с 1996 по 2002 г. Именно поэтому фактически очень сложно реализовать предписания законодательства о необходимости подтверждения страхового стажа после 1 января 1997 г. только на основании данных индивидуального учета.

Подтверждение *общего трудового стажа* и *стажа на определенных видах работ (специального стажа)*, который был приобретен до вступления в силу Закона о трудовых пенсиях, осуществляется на основании п. 9 ст. 30 данного Закона в соответствии с Положением о порядке подтверждения трудового стажа для назначения пенсий в РСФСР от 4 октября 1991 г.[1]

Подтверждение *стажа государственной службы* производится только на основании документов и в первую очередь сведений, содержащихся в трудовой книжке. Однако в случаях, когда в трудовой книжке отсутствуют записи о периодах государственной службы, стаж государственной службы подтверждается на основании архивных справок с приложением копий документов о назначении и освобождении от должности. Периоды прохождения военной службы, другой приравненной к ней службы, а также периоды прохождения службы работников

[1] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Гарант-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный. Далее по тексту - Положение о порядке подтверждения трудового стажа.

федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов могут подтверждаться военными билетами, справками военных комиссариатов, воинских подразделений, архивных учреждений, записями в трудовой книжке, послужными списками. В документальном порядке подтверждается также выслуга лет, стаж работы в должности судьи и непрерывный трудовой стаж, поскольку эти разновидности стажа *не подлежат подтверждению на основе свидетельских показаний.*

Подтверждение стажа свидетельскими показаниями

Подтверждение стажа ***показаниями двух или более свидетелей***, знающих гражданина по совместной работе у одного работодателя (раздел V Правил подсчета и подтверждения страхового стажа, раздел II Положения о порядке подтверждения трудового стажа) допускается, когда документы о работе лица утрачены в связи со стихийным бедствием либо иным причинам и восстановить их невозможно. В данном случае следует иметь в виду, что в отношении подтверждения страхового и трудового[1] стажа действуют различные правила. В отношении страхового стажа подтверждение свидетельскими показаниями допускается только для назначения страховой пенсии применительно к периодам, имевшим место до регистрации лица в качестве застрахованного лица и лишь в случае утраты документов *не по вине работника.*

Подтверждение трудового стажа свидетельскими показаниями не связывается с наличием или отсутствием вины работника и осуществляется в соответствии с Положением о порядке подтверждения трудового стажа. В то же время общим основанием для подтверждения трудового и страхового стажа показаниями свидетелей является ***утрата документов***, которая может быть двух типов, различающихся по правовым последствиям:

1) ***Утрата документов в связи с небрежным хранением, умышленным уничтожением и другим причинам.*** Периоды работы при подтверждении *страхового стажа* в таких случаях устанавливаются на основании показаний двух или более свидетелей, знающих этого работника по совместной работе у одного работодателя и располагающих документами о своей работе за время, в отношении которого они подтверждают работу гражданина. В случае, если один из свидетелей дает показания о работе гражданина за больший период, чем другой свиде-

[1] В данном случае речь идет об общем трудовом стаже и специальном трудовом стаже, приобретенном до вступления в силу Закона о трудовых пенсиях.

тель, установленным считается период, подтвержденный обоими свидетелями. Продолжительность стажа, установленного по свидетельским показаниям, в этом случае не может превышать *половины* страхового стажа, требуемого для назначения страховой пенсии. При этом возникает вопрос: относится ли это правило к страховому стажу для страховой пенсии по возрасту на общих основаниях (5 лет) или также к специальному страховому стажу (ст.ст. 27 и 28 Закона о трудовых пенсиях). По-видимому, речь идет об обоих случаях, т.е. как в отношении пенсий на общих основаниях, так и в отношении досрочных пенсий.

В то же время в соответствии с Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа не подлежат подтверждению свидетельскими показаниями периоды, условием включения которых в страховой стаж является подтверждение факта и периода уплаты обязательных платежей, периоды работы за пределами РФ, а также периоды уплаты страховых взносов лицами, самостоятельно обеспечивающими себя работой (адвокаты, нотариусы), в том числе при добровольном вступлении в отношения по обязательному пенсионному страхованию. Кроме того, не подлежат подтверждению свидетельскими показаниями периоды работы в случае утраты документов по вине работника (п. 3 ст. 13 Закона о трудовых пенсиях).

Порядок и условия подтверждения *трудового стажа* свидетельскими показаниями определены п.п. 2.2–2.6 Положением о порядке подтверждения трудового стажа. Продолжительность трудового стажа, установленного по свидетельским показаниям, не должна превышать половины стажа, требуемого для назначения пенсии. При этом не подлежат подтверждению свидетельскими показаниями периоды работы у отдельных граждан, в фермерских (крестьянских) хозяйствах, а также специальный стаж, дающий право на досрочную пенсию по возрасту.

2) ***Утрата документов в результате чрезвычайных ситуаций*** (экологические и техногенные катастрофы, стихийные бедствия, массовые беспорядки и другие чрезвычайные обстоятельства) при невозможности восстановления документов. Порядок подтверждения (а точнее, установления или восстановления) стажа регламентируется Постановлением Минтруда РФ от 24 июня 1994 г. № 50 «Об утверждении порядка установления стажа работы при утрате документов в результате

чрезвычайных ситуаций»[1] и п. 34 Постановления Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках»[2].

Установление (восстановление) стажа в указанных ситуациях не относится в чистом виде ни к документальному подтверждению стажа, ни к подтверждению стажа свидетельскими показаниями. Однако особенностью данного порядка является то, что в таких случаях страховой и трудовой стаж может быть восстановлен в *полном объеме.* Для этого в целях установления (восстановления) стажа создается Комиссия по установлению стажа, формируемая органами исполнительной власти субъектов РФ. В состав Комиссии включаются представители работодателей, профсоюзов или иных уполномоченных работниками представительных органов и других заинтересованных организаций.

Установление факта и периода работы в данной организации осуществляется Комиссией на основании документов, имеющихся у работника (справки, профсоюзный билет, учетная карточка члена профсоюза, расчетная книжка и т.д.), а в случае их отсутствия – на основании показаний двух и более свидетелей, знающих заявителя по совместной с ним работе в одной организации или в одной системе. Если работник до поступления в данную организацию уже работал ранее, Комиссия принимает меры к получению документов, подтверждающих этот факт.

По результатам работы Комиссии составляется акт, в котором указываются периоды работы, профессия (должность) и продолжительность трудового (страхового) стажа каждого работника. Работодатель на основании акта Комиссии выдает работнику дубликат трудовой книжки. При этом в соответствующей графе дубликата указываются дата и номер акта Комиссии, на основании которого произведены соответствующие записи. При этом периоды трудовой деятельности, установленные Комиссией, включаются во все виды стажа *как время работы, подтвержденное документами.*

---

[1] Российские вести. 1994. № 139.

[2] СЗ РФ. 2003. № 16. Ст. 1539.

Библиографический указатель

1. *Агашев Д.В.* Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. – Томск: Изд-во НТЛ, 2005. – 272 с.
2. *Азарова Е.Г.* Пособия и льготы гражданам с детьми. – М.: Издательская группа Норма-Инфра-М., 1998. – 256 с.
3. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. – М.: Юрид. лит., 1981–1982. – Т. 1–2.
4. *Андреев В.С.* Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности (Правовые вопросы). – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. – 162 с.
5. *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР: Учебник. – М.: Юрид. лит., 1974. – 303 с.
6. *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР: Учебник. – М.: Юрид. лит., 1987. – 349 с.
7. *Андреев В.С.* Правоотношения по государственному социальному страхованию в СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1962. – 64 с.
8. *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения): Курс лекций. Темы 1–8. – М., 1969. – 149 с.
9. *Аракчеев В.С.* К вопросу о систематизации социально-обеспечительного законодательства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. – Томск, 2001. – С. 198–201.
10. *Аракчеев В.С.* Пенсионное право России. – СПб.: Изд-во Юридич. центр Пресс, 2003. – 351 с.
11. *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы Общей части права социального обеспечения. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. – 140 с.
12. *Аракчеев В.С.* Процедурно-правовые нормы: понятие и значение в регулировании трудовых отношений: Дис. … канд. юр. наук. – Томск, 1981. – 211 с.
13. *Астрахан Е.И.* Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. – М.: Госюриздат, 1961. – 127 с.
14. *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Ист. очерк (1917–1970 гг.). – М.: Юрид. лит., 1971. – 215 с.
15. *Батыгин К.С.* Пособия по государственному социальному страхованию. – М.: Юрид. лит., 1970. – 126 с.
16. *Бегичев Б.К.* Трудовая правоспособность советских граждан. – М.: Юрид. лит., 1972. – 245 с.
17. *Вигдорчик Н.А.* Теория и практика социального страхования. – М.: Книга, 1926. – Вып.7. – 112 с.
18. *Винокуров А.* Социальное обеспечение (от капитализма к коммунизму). – М.: Гос. изд-во, 1921. – 16 с.

19. *Вишневецкий А.* Развитие законодательства о социальном страховании в России. Законодательство царского, Временного и советского правительств. – М.: Вопросы труда, 1926. – 237 с.
20. *Вопросы* социального обеспечения: Сб. научных трудов. – М., 1976. – Вып. IX. – 171 с.
21. *Гречук Л.А.* Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: Дис. … канд. юр. наук. – Томск, 2002. – 169 с.
22. *Гущин И.В.* Правоотношения по социальному обеспечению членов колхозов. – Калининград: Кн. изд-во, 1974. – 157 с.
23. *Гущин И.В.* Советское право социального обеспечения: вопросы теории. – Минск, 1982. – 176 с.
24. *Дзгоева Ф.О.* Правовое регулирование труда и социального обеспечения лиц с семейными обязанностями: Автореф. дис. … канд. юр. наук– М., 2001. – 26 с.
25. *Дурдневский В.* Лекции по праву социальной культуры. – М.: Гос. изд-во, 1929. – 327 с.
26. *Забелин Л.В.* Теоретические основы социального страхования. – М.: Вопросы труда, 1926. – 223 с.
27. *Забелин Л.В.* Теория социального обеспечения. – М.: Издание ВЦСПС, 1924. – 203 с.
28. *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1974. – 191 с.
29. *Законы* об отношениях между предпринимателями и рабочими в области фабрично-заводской промышленности. –СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1908. – 581 с.
30. *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству: Постатейный комментарий к Федеральным законам «О трудовых пенсиях в РФ», «О государственном пенсионном обеспечении в РФ». – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – 336 с.
31. *Захаров М.Л. Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: Учебник. – М.: БЕК, 2001. – 542 с.
32. *Иванкина Т.В.* Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. – 102 с.
33. *Иванкина Т.В., Чернышева Е.Ф.* Государственная помощь семьям, имеющим детей. – М.: Юрид. лит., 1985. – 112 с.
34. *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 174 с.
35. *Иванова Р.И., Тарасова В.А.* Предмет и метод права социального обеспечения. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 168 с.
36. *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1961. – 381 с.
37. *Королев Ю.А.* Семья как субъект права // Журнал российского права. – 2000. – №12. – С.10-11.

38. *Косова О.Ю.* О конституционном принципе защиты семьи государством // Правоведение.– 1997. – № 3. – С. 23-25.
39. *Кузьмина Т.М.* Право советского гражданина на социальное обеспечение // Цивилистические проблемы правового статуса в социалистическом обществе. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – С. 88-90.
40. *Лепихов М.И.* Право и социальная защита в России (социальное право). – М.: Былина, 2000. – 232 с.
41. *Лившиц Р.З.* Соотношение трудового права и права социального обеспечения // Вопросы социального обеспечения. – М., 1976. – Вып. IX. – С. 26-29.
42. *Литвинов-Фалинский В.П.* Новые законы о страховании рабочих. – СПб.: Типография А.В. Суворина, 1912. – 364 с.
43. *Любимов Б.* Социальное страхование в прошлом и настоящем. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Вопросы труда, 1925. – 128 с.
44. *Мананкова Р.П.* Семейно-правовые аспекты пенсионирования по случаю потери кормильца / Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования / Под ред. В.Ф. Воловича, Б.Л. Хаскельберга, В.Н.Щеглова. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. – С.111- 115.
45. *Мацулевич Ю.С.* Граждане как субъекты советского права социального обеспечения: Автореф. ... дис. канд. юр. наук. – М., 1990. – 27 с.
46. *Негосударственное* пенсионное обеспечение населения. Нормативные документы. Итоги развития. – М., 2002. – 68 с.
47. *Пенсионная* реформа в России: причины, содержание, перспективы / Под общ. ред. М.Э. Дмитриева, Д.Я. Травина. – СПб.: Норма, 1998. – 255 с.
48. *Право* социального обеспечения: Учебное пособие / Под ред. К.Н. Гусова. – М.: Проспект, 2005. – 340 с.
49. *Проблемы* трудового права и права социального обеспечения. – М.: Ин-т гос-ва и права, 1975. – 281 с.
50. *Систематический* сборник по социальному обеспечению (Действующее законодательство по вопросам государственного обеспечения, крестьянской общественной взаимопомощи и кооперации инвалидов). – М.: Взаимопомощь, 1926. – Т. 1. – 521 с.
51. *Советское* пенсионное право: Учебное пособие / Под ред. М.Л. Захарова. – М.: Юрид. лит., 1974. – 431 с.
52. *Советское* право социального обеспечения / Е.Н. Доброхотова, М.В. Филиппова, М.А. Янтураева. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1992. – 144 с.
53. *Советское* право социального обеспечения: Учебное пособие для вузов по специальности «Правоведение» / Под ред. А.Д.Зайкина. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 263 с.
54. *Советское* трудовое право: Учебник / Под ред. Н.Г. Александрова. – М.: Юрид. лит., 1972. – 576 с.

55. *Соловьева Е.В.* Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 1995. – 32 с.
56. *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1980. – 198 с.
57. *Тарасова В.А.* Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978 .– 118 с.
58. *Теттенборн З.* Советское социальное страхование. – М.: Вопросы труда, 1929. – 139 с.
59. *Трудовое* процедурно-процессуальное право / Под ред. В.Н. Скобелкина. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2002. – 504 с.
60. *Трудовое* право и право социального обеспечения: Актуальные проблемы. – М., 2000. – 320 с.
61. *Уставы* о пенсиях и единовременных пособиях. – СПб.: Государственная типография, 1896. – Т. 3. – 250 с.
62. *Уставы* эмеритальных касс гражданского ведомства. – СПб.: Государственная типография, 1886. – Т. 3.– 96 с.
63. *Учебное* пособие по социальному страхованию. – М.: Госюриздат. Вып.1. – 1929. – 334 с.
64. *Федорова М. Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. – Омск: Омск. гос. ун-т, 2003. – 382 с.
65. *Фогель Я.М.* Социальное обслуживание инвалидов. – М.: Юрид. лит., 1986. – 173 с.
66. *Фогель Я.М.* Право на пенсию и его гарантии. – М.: Юрид. лит., 1972. – 180 с.
67. *Шайхатдинов В.Ш.* Предмет и система советского права социального обеспечения: Учебное пособие. – Свердловск, 1983. – 68 с.
68. *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986. – 156 с.
69. *Шаманаева И.И.* Вопросы соотношения российского законодательства о социальном обеспечении с международными актами о правах человека: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Екатеринбург, 1999. – 22 с.
70. *Шаманаева И.И.* Конвенции и рекомендации МОТ как источник права социального обеспечения // Вестник ОмГУ. – 1997. – Вып. 3. – С. 94-95.
71. *Шелымагин И.И.* Фабрично-трудовое законодательство в России (вторая половина XIX века). – М.: Юрид. изд., тип. «Путь Октября», 1947. – 188 с.
72. *Яроцкий В.Г.* Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. Т. 1. – СПб., 1895. – 146 с.
73. *XXV съезд КПСС* и развитие науки трудового права и права социального обеспечения. – М.: ИГПАН, 1978. – 275 с.

Виктор Сергеевич Аракчеев
Дмитрий Владимирович Агашев
Любовь Алексеевна Гречук

Право социального обеспечения России

Часть 1

Учебное пособие

Редактор *Н. И. Шидловская*
Верстка *Л. В. Пермякова*

К-ОКП ОК-005-93, код продукции 953250

Изд. лиц. ИД № 04000 от 12.02.01. Подписано к печати 14.03.06.
Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times».
Усл. печ. л. 13,25. Уч.-изд. л. 14,84. Тираж 1000 экз.

ООО «Издательство научно-технической литературы»
634050, г.Томск, пр. Ленина, 34а, тел. (382-2) 53-33-35

Отпечатано в типографии ЗАО «М-Принт», г. Томск, ул. Пролетарская, 38/1
Переплетено в ОГУП «Асиновская типография», г. Асино, ул. Проектная, 22