ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Учебник

Издательство Томского университета
2015

УДК 349.3:36(075.8)
ББК 67.99.76
П68

Рецензенты:

В.М. Лебедев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ,
Г.Г. Пашкова, кандидат юридических наук, доцент

Авторы:

Д.В. Агашев, кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой трудового права и права социального обеспечения ЮИ ТГУ (глава 1 совместно с В.С. Аракчеевым, Л.А. Евстигнеевой, глава 9 совместно с В.С. Аракчеевым, § 2.2–2.3, 2.5–2.6, главы 4, 6–8, 10, 12–13);
В.С. Аракчеев, кандидат юридических наук, доцент (глава 1 совместно с Д.В. Агашевым, Л.А. Евстигнеевой, глава 9 совместно с Д.В. Агашевым, § 2.1, глава 3);
Е.И. Бутенко, кандидат юридических наук, старший преподаватель (глава 5);
К.В. Гранкин, старший преподаватель (§ 9.2.4);
Л.А. Евстигнеева, кандидат юридических наук, доцент (глава 1 совместно с В.С. Аракчеевым, Д.В. Агашевым, § 2.7, глава 11);
А.Ю. Зеленина, кандидат юридических наук, старший преподаватель (§ 2.4)

Право социального обеспечения России: учеб. / Д.В. Агашев,
П68 В.С. Аракчеев, Е.И. Бутенко и др.; под ред. Д.В. Агашева, В.С. Аракчеева. – Томск: Изд-во Том. ун-та 2015. – 508 с.

ISBN 978-5-7511-2353-6

Настоящий учебник посвящен изложению основных положений науки, права и законодательства о социальном обеспечении на современном этапе развития российской государственности. В нем с учетом достижений отраслевой теории и на основе действующего законодательства Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2015 г.) освещаются теоретические аспекты развития институтов отрасли, направления совершенствования правового регулирования и правоприменительной деятельности в этой сфере. Издание подготовлено в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования и учебной программы по курсу права социального обеспечения.

Для студентов, обучающихся по направлению 40.03.01 – юриспруденция, квалификация (степень) бакалавр. Авторы выражают надежду, что учебник может быть также полезен для магистрантов, аспирантов, преподавателей, практических работников и граждан, интересующихся состоянием правового регулирования современной системы социального обеспечения населения в Российской Федерации.

УДК 349.3:36(075.8)
ББК 67.99.76

ISBN 978-5-7511-2353-6

© Д.В. Агашев, В.С. Аракчеев,
Е.И. Бутенко, К.В. Гранкин,
Л.А. Евстигнеева, А.Ю. Зеленина, 2015

Глава 1

СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1.1. Определение социального обеспечения

Для того чтобы изучить и понять смысл, содержание, цели и задачи права социального обеспечения как самобытного явления в системе права России, необходимо прежде всего определиться с самим понятием «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 поразному. Поэтому и в специальной юридической литературе[1] трудно встретить определения социального обеспечения, 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.

Чем можно объяснить существующие в юридической литературе различия в понимании категории «социальное обеспечение»? Этому есть несколько причин. Во-первых, в законодательстве отсутствует соответствующее легальное определение и в принципе его не должно быть, поскольку социальное обеспечение – собирательная, одновременно правовая, культурная, экономическая категория, вырабо-

---

[1] См., например: *Право* социального обеспечения России: учеб. / под ред. М.В. Захарова, Э.Г. Тучковой. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 32; *Право* социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект. 1999. С. 10; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: учеб. для бакалавров. М.: Юрайт, 2013. С. 28–30; *Федорова М.Ю.* Право социального обеспечения: учеб. пособие: в 2 ч. Новосибирск: СибАГС, 1997. Ч. 1. С. 20–21; *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986 и др.

танная 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 гг. минувшего столетия, в связи с чем процесс формирования основных понятий хотя уже и не находится на стадии становления, но все еще далек от совершенства. В-третьих, законодательство о социальном обеспечении крайне нестабильно, постоянно изменяет свои приоритеты, что приводит к новации его конкретных целей и задач, правовых принципов, уровня обеспечения нуждающихся граждан и т.д. Как следствие, меняются и взгляды ученых на сущность и содержание этого явления общественной жизни, что находит соответствующее отражение в предлагаемых определениях.

По нашему мнению, уяснению сущности рассматриваемого феномена может способствовать следующее его определение – *это система отношений алиментарного характера по оказанию помощи и (или) содержания нуждающихся по закрепленным законодательством нормативам, осуществляемая государством в рамках его организационно-финансовой деятельности за счет общественных и (или) обобществленных средств.* Однако для более полного понимания исходных и истинных начал социального обеспечения в его дефиниции (определении) целесообразно выделить основные признаки, чему может содействовать постановка следующих вопросов: кто, что, в каком объеме и за чей счет получает средства (условия) к существованию? Последовательные ответы на них дадут возможность не только определить содержание отдельных признаков социального обеспечения, но раскрыть качественную характеристику этого явления. Прежде всего обратим внимание на первый из поставленных вопросов, что предопределяет исследование обстоятельств, обусловливающих появление фигуры получателя обеспечения.

1.1.1. Нуждаемость

1.1.1.1. Понятие нуждаемости и ее причины

Поиск ответа на первый из поставленных вопросов «кто подлежит обеспечению?» – главным образом позволяет определиться не только с кругом лиц, могущих быть получателями, но и причин, по которым возникает подобная необходимость. Одновременно это делает неизбежным краткий исторический экскурс по данному вопросу.

В дореволюционный период рассматриваемая проблема почти не исследовалась, что было прежде всего связано с отсутствием в то время юридической обязанности государства осуществлять соответствующие мероприятия и, следовательно, правовых оснований для возникновения соответствующего субъективного права.

Проблема субъекта-получателя преимущественно стала исследоваться после Октябрьской революции и установления советской власти. В результате в теории права социального обеспечения сложились две основные позиции. Сторонники первой выдвигали положение о том, что социальное обеспечение является обеспечением *только нетрудоспособных*. Такой вывод вытекал из положений ленинской рабочей страховой программы, требования которой впоследствии составили основу системы государственного социального страхования в СССР. Развивая эту мысль, Л.В. Забелин писал, что нельзя смешивать понятие «необеспеченность» в силу нетрудоспособности с понятием *«социальная необеспеченность»* в целом; в этом случае из понятия социальной необеспеченности, по мнению автора, вынута сама душа его: классовый характер социальной необеспеченности[1]. Причем в тот период под классовым характером понималось не имущественное положение лица, а осуществление им определенной деятельности в интересах общества, в частности, в качестве рабочего или служащего советского государства.

Вторая точка зрения заключалась в том, что социальное обеспечение не является какой-то особой привилегией трудящихся, ставших нетрудоспособными, в связи с чем социальному обеспечению

---

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

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[1]. В.Ш. Шайхатдинов отмечал, что признак нетрудоспособности не позволяет отграничить социальное обеспечение от других видов распределения из общественных фондов потребления[2], и в качестве аргумента указывал, что нередко из общественных фондов потребления обеспечиваются и трудоспособные граждане. В.С. Андреев подчеркивал, 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[3].

В настоящее время общепризнано, что возможность для граждан претендовать на социальное обеспечение может быть обусловлена различными обстоятельствами (нетрудоспособность, безработица, малообеспеченность, малолетний или преклонный возраст и т.п.), признаваемыми государством юридически значимыми, которые в своей совокупности, как правило, определяют состояние лица, которое следует определить через такую обобщающую категорию, как «нуждаемость».

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. Согласно Закону о прожиточном минимуме семья рассматривается как *совокупность лиц, связанных родством и (или) свойством, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство*. При этом

---

[1] *Караваев В.В.* Общественные отношения, регулируемые правом социального обеспечения // Вопросы социального обеспечения: сб. ст. М., 1976. Вып. 9. С. 30.

[2] *Шайхатдинов В.Ш.* Указ. соч. С. 5.

[3] *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.

следует иметь в виду, что для целей социального обеспечения юридическое значение придается не любой и каждой семье, а только семье с ограниченными возможностями, как правило малоимущей.

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 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.

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

В последнее время категория нуждаемости 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].

Нуждаемость – во многом психофизическое и эмоциональное состояние человека; состояние, которое им переживается, которое он осознает и стремится к его преодолению, хотя не способен само-

---

[1] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 2010. С. 423; *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. 2-е изд., стереотип. М., 2001. Т. 1. (Сер. Б-ка словарей рус. яз.) С. 1052; *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. 3-е изд., испр. и доп. СПб.; М., 1905. Т. 2. С. 1451; *Большой* толковый словарь русского языка: Около 60 000 слов / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2004. С. 519.

стоятельно удовлетворить потребности в силу тех или иных объективных причин (преклонный возраст, болезнь, инвалидность и др.).

В этом смысле названная категория отлична от понятия «социальный риск». Влиянию разного рода опасностей, к числу которых можно отнести войны, конфликты, террористические акты, природные и антропогенные катастрофы, могут подвергаться не только отдельные лица, но и части населения, целые государства, а также все человечество. Но это отнюдь не означает, что система социального обеспечения того или иного государства должна реагировать на любые подобные обстоятельства, с кем бы они не происходили. Таким образом, понятие «социальный риск» не позволяет персонифицировать потенциального получателя обеспечения. Кроме этого, достаточно трудно, например, рассматривать в качестве социального риска рождение детей, достижение пенсионного возраста или приобретение требуемого по закону страхового стажа. По этим причинам теория социальных рисков выходит далеко за рамки права социального обеспечения, ибо в таком случае юридический контекст часто заменяется и наполняется социологическим, экономическим, политическим либо каким-то иным содержанием.

Не все потребности человек в состоянии удовлетворить, причем именно эта неудовлетворенность побуждает его действовать. При этом определенные потребности являются основополагающими (алиментарными) – их удовлетворение необходимо для обычного физиологического и социального существования человека как живого индивида. Такие потребности признаются обществом социально значимыми, а общество (в лице государства) берет на себя обязанность их обеспечить в том случае, если индивид не в состоянии сделать это самостоятельно.

Нуждаемость – это всегда определенный уровень потребности, при наличии которого гражданин получает право на ее удовлетворение за счет общественных фондов[1]. Эта нужда, а также ограниченность собственных сил, способностей, возможностей и заставляют человека использовать те инструменты, которые предоставлены ему системой социального обеспечения. Не следует, однако, рассматривать нуждаемость исключительно как неудовлетворенную потреб-

[1] *Иванкина Т.В.* Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. Л.: Изд-во ЛГУ, 1979. С. 46.

ность *в средствах существования*. Одновременно речь должна идти об удовлетворения иных потребностей, в частности, в улучшении *условий для существования* (предоставление жилья, посторонний уход и обслуживание и т.п.), а также в признании заслуг граждан перед обществом и государством.

Нуждаемость – категория доктринальная и представляет собой общую (универсальную) предпосылку для реализации в отношении субъекта мер общественно-государственного реагирования на соответствующие жизненные обстоятельства в виде социально-обеспечительных предоставлений.

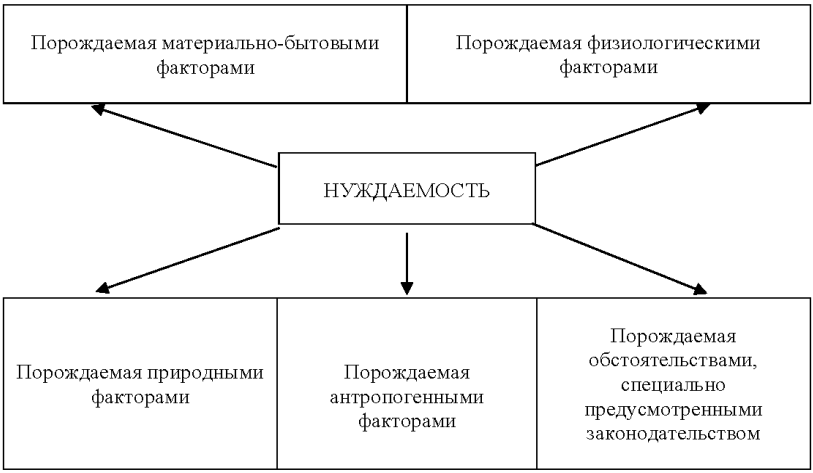

Рис. 1

В современный период обстоятельства, порождающие нуждаемость и признаваемые таковыми со стороны общества и государства, весьма разнообразны и могут быть объединены в несколько групп. Каждая такая группа, в свою очередь, может включать ряд жизненных обстоятельств, которые в силу их распространенности и значимости для общества под воздействием норм права социального обеспечения становятся юридическими фактами (рис. 1).

1.1.1.2. Нуждаемость, порождаемая материально-бытовыми факторами

В силу многочисленности соответствующих обстоятельств социально-бытового характера целесообразно разделить их на несколько относительно самостоятельных подгрупп, таких как:

– нетрудоспособность;

– малообеспеченность, т.е. утрата и (или) ограниченность средств или условий для существования;

– утрата заработка или дохода вследствие безработицы;

– утрата источника средств к существованию в связи со смертью кормильца;

– вынужденная миграция населения (беженцы, вынужденные переселенцы);

– неспособность к самообеспечению (самообслуживанию) вследствие потери кормильца, пожилого или малолетнего возраста, сиротства, безнадзорности (беспризорности);

– отсутствие определенного места жительства и др.

Большинство из указанной группы причин нуждаемости будет более подробно проанализировано в разделах учебника, посвященных отдельным видам социально-обеспечительных предоставлений. Однако среди них особое значение как в силу распространенности в обществе, так и в силу разнообразия мер государственного реагирования на них имеют категории «нетрудоспособность» и «малообеспеченность», которые требуют более детального анализа.

Нетрудоспособность. В науке трудового права и права социального обеспечения трудоспособность традиционно рассматривается как индивидуальное свойство человека, качество, проявление его высшей нервной деятельности в условиях социальной среды, обусловленное физической и психической способностью к труду[1]. Трудоспособность лица характеризует фактическую возможность его участия в трудовой или иной приносящей доход деятельности посредством имеющихся у него личных свойств производить това-

---

[1] См., например: *Бегичев Б.К.* Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит., 1972. С. 162–163; *Социальное* страхование в СССР / под ред. К.С. Батыгина. М.: Профиздат, 1973. С. 100–104.

ры, оказывать услуги, осуществлять профессиональную работу определенного объема и качества.

Однако в течение жизни человека могут возникать ситуации, которые приводят к ограничению или утрате у него фактической способности к труду, а в некоторых случаях – невозможности осуществлять трудовую или иную приносящую доход деятельность в связи с внешними по отношению к ним обстоятельствами. Поскольку труд является в большинстве случаев основным условием для получения средств к существованию человека, утрата способности к труду относится к категории наиболее значительных нарушений нормальной его жизнедеятельности, а в теории права социального обеспечения рассматривается как одна из причин для признания лица нуждающимся.

Нетрудоспособность, таким образом, преимущественно порождает нуждаемость в замещении временно утраченного заработка (дохода) либо в предоставлении постоянного (единственного или основного) источника средств к существованию.

Нетрудоспособность, исходя из причин ее возникновения, можно разделить на два типа – фактическую и презюмируемую законом.

Под *фактической нетрудоспособностью* понимается невозможность осуществления гражданином трудовой или иной приносящей доход деятельности вследствие расстройства его здоровья, вызванного травмой (увечьем) или заболеванием. Данный вид нетрудоспособности с точки зрения характера расстройства здоровья, в свою очередь, подразделяется:

1) на временную нетрудоспособность, при которой восстановление трудоспособности и, следовательно, источника дохода возможно в относительно определенный период с учетом существующих методик лечения (реабилитации). Другим словами, речь идет о временном ограничении индивидуальной способности лица к осуществлению работы по медико-биологическим показателям (вследствие заболевания или травмы), которая восстанавливается в относительно определенный срок, как правило, под воздействием соответствующих мероприятий медицинского характера;

2) стойкую (относительно постоянную) нетрудоспособность, т.е. невозможность полноценно и регулярно осуществлять трудовую деятельность, получать доход вследствие расстройства здоровья, неустранимого при существующем уровне развития реабилитацион-

ных средств и технологий (медицинских, психологических, социальных и т.п.). Стойкую нетрудоспособность не следует отождествлять с инвалидностью, представляющую собой самостоятельный физиологический фактор определения нуждаемости. Так, лицо по разным причинам может иметь стойкую нетрудоспособность для осуществления трудовой деятельности, но при этом не иметь других жизненных ограничений. Для инвалидности же характерным является наличие наряду с ограничением трудоспособности и иных ограничений жизнедеятельности, препятствующих оптимальному существованию человека.

В зависимости от характера или вида ограничений к трудовой (служебной) деятельности фактическую нетрудоспособность целесообразно классифицировать также:

1) на общую нетрудоспособность, т.е. ограничение способности к осуществлению любого вида труда;

2) профессиональную нетрудоспособность.

Профессиональная нетрудоспособность предполагает ограниченность или невозможность продолжения трудовой деятельности определенного вида (по профессии и специальности) вследствие увечья (травмы) или заболевания, полученных в период осуществления трудовых или служебных обязанностей, при возможном сохранении общей трудоспособности. При этом стойкую фактическую нетрудоспособность (общую или профессиональную) нельзя отождествлять с инвалидностью, поскольку неспособность к осуществлению трудовой деятельности является лишь частным признаком инвалидности.

Фактическая нетрудоспособность, таким образом, отражает медико-биологическую сторону причин невозможности осуществления трудовой деятельности человеком. В законодательстве в качестве причин фактической нетрудоспособности традиционно называются увечья (травмы) и заболевания.

Разграничение заболевания и увечья (травмы) как причин нетрудоспособности может быть достаточно условным, поскольку в некоторых случаях их последствия могут быть довольно схожи. Тем не менее их целесообразно различать *по характеру повреждения здоровья* и *времени воздействия на организм человека*. В этом смысле к увечьям (травмам) следует относить повреждение здоровья, которое:

– выражено в нарушении целостности органов и тканей человека;

– связано с влиянием внешней силы на организм человека;

– возникло вследствие внезапного и (или) кратковременного воздействия.

При этом необходимо иметь в виду, что указанные характеристики повреждения здоровья, возникшие в связи с исполнением трудовых или служебных обязанностей, относятся к категориям «трудовое увечье» и «военная травма», а приобретенные в силу иных причин – рассматриваются в качестве бытовой травмы[1].

Иные варианты повреждения здоровья, не отвечающие признакам увечья (травмы), относятся к числу *заболеваний*.

В отечественном законодательстве увечья (травмы) и заболевания в зависимости от их юридического значения дифференцируются следующим образом:

а) трудовое увечье (травма);

б) общее заболевание;

в) профессиональное заболевание;

г) военная травма;

д) заболевание, полученное в период военной или приравненной к ней службы.

Трудовым увечьем (травмой) следует считать повреждение здоровья, полученное при осуществлении трудовой деятельности (исполнении трудовых обязанностей), подтвержденное актом о расследовании несчастного случая по форме Н-1 (ч. 1 ст. 230 ТК РФ).

Разграничивая *общее* и *профессиональное* заболевания, необходимо иметь в виду, что к числу профессиональных относятся только такие заболевания, которые обусловлены воздействием на человека вредных производственных факторов, исключительно в условиях производственной среды и нормативно определены в качестве таковых в специальном перечне[2]. Таким образом, путем исключения

---

[1] Данная категория в законодательстве в настоящее время не имеет самостоятельного юридического значения и охватывается понятием «общее заболевание».

[2] *Приказ* Минздравсоцразвития России от 27 апреля 2012 г. № 417н «Об утверждении перечня профессиональных заболеваний» // Российская газета. 2012. № 115.

можно установить, что заболевание, не имеющее признаков профессионального, является общим заболеванием.

Между тем категория «общее заболевание» иногда охватывает особые причины расстройства здоровья, которые определяют специальный статус нуждающихся при обеспечении некоторыми видами предоставлений (например, пособий по временной нетрудоспособности). К таким причинам относятся:

- поствакцинальное осложнение;
- ВИЧ-инфекция;
- радиационное воздействие вследствие техногенных аварий и катастроф;
- карантин нуждающегося в связи с бактеорионосительством или вследствие контакта с бактерионосителем.

Военной травмой в соответствии с законодательством считается ранение, контузия, увечье или заболевание, полученные в связи с участием лица в боевых или приравненных к ним действиях (например, ликвидация катастрофы на Чернобыльской АЭС). Военная травма как причина нетрудоспособности устанавливается только специальным субъектам – военнослужащим (по призыву или по контракту), а также служащим правоохранительных органов.

Заболеванием, полученным в период военной или приравненной к ней службы, является любое повреждение здоровья, возникшее у военнослужащего или служащего правоохранительного органа в период службы по призыву или по контракту (в том числе и после ее прекращения в случаях, установленных законодательством), но не имеющее признаков военной травмы.

Признание временной или стойкой фактической нетрудоспособности в качестве причин нуждаемости предполагает осуществление определенных в законодательстве процедур их установления.

Процедуры установления нетрудоспособности являются разновидностями медицинской (медико-социальной, военно-врачебной) экспертизы, основные задачи которых заключаются:

- в оценке здоровья лица;
- качества и эффективности проводимого обследования и лечения;
- причинно-следственной связи расстройства здоровья с конкретными определенными законодательством обстоятельствами;

– возможности осуществлять трудовую (профессиональную трудовую) деятельность;

– определении степени повреждения здоровья и (или) сроков утраты трудоспособности.

Экспертиза *временной нетрудоспособности* (включая специальные причины ее возникновения) осуществляется лечащими врачами медицинских организаций независимо от их уровня, профиля, ведомственной принадлежности и формы собственности при наличии лицензии на данный вид медицинской деятельности. В ходе экспертизы лечащим врачом определяются признаки временной утраты трудоспособности на основе оценки состояния здоровья, характера и условий труда, социальных факторов, формулируется диагноз заболевания и степень функциональных нарушений органов, наличие осложнений и степень их тяжести, определяются ориентировочные сроки нетрудоспособности с учетом индивидуальных особенностей течения болезни, а также проводятся другие необходимые мероприятия. При установлении временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания помимо медицинской экспертизы необходимо документальное подтверждение соответствующих причин расстройства здоровья, оформленное актами установленной законодательством формы, о чем говорилось ранее.

Стойкая профессиональная нетрудоспособность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания устанавливается в ходе медико-социальной экспертизы (МСЭ), осуществляемой в соответствии с законодательством системой специальных медицинских учреждений – комиссий (бюро) медико-социальной экспертизы. При ее проведении устанавливается степень утраты профессиональной трудоспособности, определяемая в процентах.

Отнесение *нетрудоспособности к возникшей вследствие военной травмы* либо *заболевания, полученного в период военной или приравненной к ней службы*, осуществляется в рамках специализированной военно-врачебной экспертизы военно-врачебными (ВВК) и врачебно-летными (ВЛК) комиссиями. Указанные органы уполномочены устанавливать причинно-следственную связь между конкретным расстройством здоровья и условиями военной и приравненной к ней службы, а также определять необходимость лечения лица.

Сущность *нетрудоспособности, презюмируемой (предполагаемой) законом,* 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, либо профессиональной трудовой деятельностью. По мнению Т.В. Иванкиной, при решении этого вопроса общество исходит не только из характера здоровья индивида и его способности трудиться, но и из соображений общественной целесообразности и необходимости освобождать отдельные категории граждан от общественного труда[1]. Это, однако, не означает, что физиологически трудоспособность снижется 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 выслугу не менее 20 лет. Реально предположить, что право на эту пенсию может возникнуть, в частности, 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, получающих указанную пенсию, продолжают работать и получать вознаграждение помимо пенсии. Также нетрудоспособность презюмируется по отношению к некоторым членам семьи умершего кормильца в рамках пенсионного обеспечения.

В законодательстве выделяются и другие обстоятельства, когда нуждающийся при сохранении собственной трудоспособности при определенных условиях освобождается от работы, в частности, при уходе за больным членом семьи, в том числе в случае карантина. Такие случаи следует относить к временной нетрудоспособности, презюмируемой законом, поскольку она может быть не связана с расстройством здоровья самого нуждающегося, а вызвана внешними по отношению к нему обстоятельствами.

Малообеспеченность. Под малообеспеченностью в законодательстве понимается такое имущественное положение гражданина

---

[1] *Иванкина Т.В.* Указ соч. С. 69.

(семьи), при котором среднедушевой доход не превышает величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. 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.

В основе исчисления прожиточного минимума лежат качественные (состав) и количественные (объем) характеристики потребительской корзины. При этом потребительская корзина представляет собой совокупность установленных государством и необходимых для сохранения здоровья человека, обеспечения его жизнедеятельности минимального набора продовольственных и непродовольственных товаров и услуг. Прожиточный минимум, таким образом, представляет собой стоимостное (в рублях) выражение потребительской корзины.

Прожиточный минимум как критерий малообеспеченности определяется по двум основным направлениям: социально-демографическому и территориальному. Социально-демографический показатель предполагает деление прожиточного минимума по основным группам населения:

– *дети* (с момента рождения до 15 лет);

– *трудоспособное население* (мужчины в возрасте от 16 до 59 лет включительно и женщины в возрасте от 16 до 54 лет);

– *пенсионеры* (мужчины, достигшие 60 лет, женщины, достигшие 55 лет, а также лица, получающие пенсию по инвалидности).

Для каждой из указанных групп населения прожиточный минимум исчисляется отдельно с учетом климатических зон проживания и факторов, влияющих на особенности потребления товаров и услуг. Территориальный показатель предполагает определение величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации либо в конкретном субъекте Российской Федерации.

Малообеспеченность, как правило, вызывает потребность лица (семьи) в приведении среднедушевого дохода как минимум в соответствие с величиной прожиточного минимума либо в получении за счет общества и государства услуг, которые лицо не имеет возможности прибрести в силу недостаточности собственных средств к существованию. При этом причины, приводящие к малообеспеченно-

сти, чаще всего не имеют юридического значения, что, однако, не исключает возможности законодателя в будущем оценивать соответствующие обстоятельства при определении права на обеспечение.

1.1.1.3. Нуждаемость, порождаемая физиологическими факторами

К этой группе причин нуждаемости, как правило, относятся:

– инвалидность;

– потребность в сохранении здоровья.

Категория «инвалидность» многоаспектна, в связи с чем ее исследованием занимаются представители различных наук: медицины, генетики, биологии, социологии, экономики и других отраслей знаний. Значимое место отводится инвалидности в юриспруденции, поскольку нормы многих отраслей права и законодательства (трудового, жилищного, семейного, финансового и др.) закрепляют особенности правового положения граждан, признанных инвалидами, устанавливая для них особый правовой режим в различных сферах жизнедеятельности человека. Определенную значимость проблема инвалидности имеет для права социального обеспечения, так как его нормы по определению предназначены для оказания помощи и содержания со стороны общества и государства нуждающимся гражданам.

Инвалидность как состояние психической или физической неполноценности всегда вызывала в нашем обществе чувство особого сострадания к человеку, испытывающему такое состояние. С течением времени этическая и эмоциональная оценка постепенно преобразовалась в юридическую обязанность государства по социальному обеспечению лиц с ограниченными возможностями.

Изучение особенностей социального обеспечения в связи с инвалидностью целесообразнее всего начинать с уяснения таких понятий, как «инвалид», «инвалидность». Для того чтобы признать то или иное лицо инвалидом, показатели его здоровья должны быть определенным образом снижены по отношению к установленным в законодательстве и медицине нормативам.

В настоящее время легального определения инвалидности в законодательстве не содержится. Однако представление об этой категории можно получить через закрепленное в ст. 1 Закона о социальной защите инвалидов понятие «инвалид»: это *лицо, которое имеет*

нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травмы или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

Из приведенного определения является логичным вывод о том, что инвалидность – это свойство и одновременно состояние лица, признанного инвалидом. При этом в рассматриваемом понятии следует выделить несколько аспектов (критериев), учитываемых в ходе экспертной оценки состояния организма лица:

– медицинский;
– социальный;
– фактический (необходимость в мерах социальной защиты);
– личностный.

Инвалидность – это прежде всего показатель уровня здоровья человека. Поэтому в первую очередь при признании лица инвалидом определяется, как, насколько здоровье отклоняется от нормы, как врожденные или приобретенные дефекты ограничивают функциональные возможности человеческого организма. Стало быть, *медицинский аспект* выражается в выявлении *нарушения основных функций организма человека*. Эти расстройства функций организма человека должны иметь *стойкий* или *необратимый* характер при существующем уровне развития медицины. Временное же расстройство функций организма человека не является основанием для признания его инвалидом.

Социальный аспект инвалидности характеризует и отражает оценку обществом негативных последствий расстройства здоровья лица, которые для общества не безразличны, а также те меры, которые общество в лице государства разрабатывает и предпринимает по отношению к инвалидам с указанной целью[1]. Основным показателем в рамках этого аспекта выступают *категории жизнедеятельности*, при которых снижается либо полностью исключается нормальное (естественное) функционирование человека и его способность:

---

[1] В социальном аспекте М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова выделяли трудовой и не трудовой признаки инвалидности (см.: *Комментарий* к Закону РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации». М., 1997. С. 147).

1) *к самообслуживанию* (самостоятельно, без посторонней помощи удовлетворить основные физиологические потребности, выполнять обыденную деятельность);

2) *самостоятельному передвижению* (перемещаться в пространстве, сохранять равновесие тела при передвижении, в покое и перемене положения тела, пользоваться общественным транспортом);

3) *ориентации* (к адекватному восприятию окружающей обстановки, оценке ситуации, способность к определению времени и места нахождения);

4) *общению* (к установлению контактов между людьми путем восприятия, переработки и передачи информации);

5) *контролю своего поведения* (к осознанию себя и адекватному поведению с учетом социально-правовых и морально-этических норм);

6) *обучению* (к восприятию, запоминанию, усвоению и воспроизведению знаний (общеобразовательных, профессиональных и др.), овладению профессиональными, социальными, культурными, бытовыми навыками;

7) *занятию трудовой деятельностью* (вытекающей из частных или публичных обязательств, но не занятие трудом в бытовом понимании этой категории в личных или семейных интересах).

Обращает на себя внимание тот факт, что лишение или снижение способностей (возможностей) заниматься трудовой деятельностью в данном перечне поставлено законодателем *на последнее место* в числе всех ограничений жизнедеятельности. Кроме того, как видно, оно не является *единственным* негативным последствием, обязательным и необходимым условием для признания лица инвалидом. Поэтому инвалидом (исходя из современной трактовки этого вопроса законодателем) может быть признан любой человек, который, не утратив способности (возможности) к труду, имеет другие ограничения жизнедеятельности.

Еще одним аспектом при квалификации инвалидности выступает решение экспертной комиссией вопроса о *фактической необходимости установления статуса инвалида* и связанных с ним мер социальной защиты данному лицу в конкретных обстоятельствах. Этот аспект вряд ли верно именовать критерием, ибо в нем мало объективного и в подобных случаях возможно проявление усмот-

ренчества. Так, лицу может быть отказано в признании инвалидом, если он лично уже приобрел и использует средства реабилитации либо, по данным экспертной комиссии, имеет самостоятельный источник регулярного дохода, достаточный для существования и (или) систематического проведения за свой счет реабилитационных мероприятий. Такой подход трудно считать корректным, поскольку статус инвалида может быть связан, как видно, с различными ограничениями жизнедеятельности, которые могут иметь не только имущественное, но и личное неимущественное (психоэмоциональное, физиологическое и др.) содержание. Поэтому правильнее устанавливать дополнительные юридические условия при определении права на отдельные социально-обеспечительные предоставления (например, подтверждать отсутствие иного источника дохода при получении пенсий или пособий), чем вовсе лишать человека такого статуса.

Помимо указанных следует принимать во внимание и *личностный аспект*, т.е. субъективное восприятие и оценку лицом своего состояния, осознание изменившегося статуса в обществе (адекватное, неадекватное либо безразличное отношение): трезвое восприятие реалий, активная позиция, стремление самостоятельно преодолевать жизненные ограничения либо, напротив, признание собственной неполноценности, внутренние переживания, инертное поведение.

В целом указанные аспекты можно охарактеризовать как определенные показатели, в соответствии с которыми соответствующему лицу устанавливается *одна из трех групп инвалидности.* Понятие «группа инвалидности», как правило, имеет собирательное значение, когда предполагает сочетание и взаимосвязь одновременно нескольких ограничений жизнедеятельности, т.е. может рассматриваться как *сумма ограничений жизнедеятельности человека* по указанным ранее направлениям (табл. 1).

Определенное значение для понимания сущности законодательной политики в области социального обеспечения имеют обстоятельства, которые обусловливают факт признания лица инвалидом. Они именуются в законодательстве *причинами инвалидности*.

Таблица 1

I группа	II группа	III группа
Устанавливается лицу, имеющему нарушения здоровья со *стойким значительно выраженным* расстройством функций организма, приводящим к ограничению различных, перечисленных выше категорий жизнедеятельности	Определяется тем гражданам, здоровье которых характеризуется *стойким выраженным* расстройством функций организма (в отличие от I группы законодатель не употребляет термина «значительно выраженное»), приводящим к ограничению жизнедеятельности человека. При этом следует учесть, что при установлении II группы инвалидности во внимание принимается и способность к занятию трудовой деятельностью с определенными ограничениями, т.е. способность заниматься трудом в специально созданных условиях либо при условии выполнения работы по более низкой квалификации или уменьшения ее объема.	Устанавливается лицам с наименьшими ограничениями по жизнедеятельности. Таковыми признаются граждане с *умеренно выраженным* расстройством функций организма, которое приводит к ограничению одной или нескольких категорий жизнедеятельности. На обыденном уровне инвалидов III группы относят к так называемой «рабочей группе»

В соответствии с существующими в настоящее время правилами органы, осуществляющие медико-социальную экспертизу, применяют следующие формулировки причин инвалидности[1]:

- общее заболевание;
- инвалид с детства;
- профессиональное заболевание;
- трудовое увечье;
- военная травма;
- заболевание, полученное в период военной службы;

[1] См.: *Разъяснение* Минтруда России от 15 апреля 2003 г. № 1 «Об определении федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы причин инвалидности» (утв. Постановлением Минтруда России от 15 апреля 2003 г. № 17) // Российская газета. 2003. № 99.

– заболевание, полученное при исполнении обязанностей военной службы в связи с аварией на Чернобыльской АЭС и другими техногенными катастрофами;

– заболевание или травма, полученные при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), связанные с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска;

– заболевание, связанное с последствиями радиационного воздействия (для гражданского населения).

Подобного рода формулировки конечно же не могут не вызывать нареканий и требуют специальных пояснений. В отдельных случаях трудно понять логику нормотворца, который выделяет, например, такую причину, как *инвалидность с детства*, хотя очевидно, что стойкое расстройство здоровья не может являться прямым следствием возраста человека и соответствующего временного периода. Поэтому, на наш взгляд, причинами инвалидности с познавательной точки зрения целесообразно считать те же обстоятельства, которые влекут нетрудоспособность нуждающегося (см. разд. 1.1.1.2).

Инвалидность лица устанавливается в рамках регламентированной процедуры, осуществляемой учреждениями медико-социальной экспертизы[1].

Такая причина нуждаемости, как *потребность в сохранении здоровья,* обусловлена предупреждением (профилактикой) повреждения здоровья либо минимизацией отрицательного воздействия на организм человека травм или заболеваний, приводящих к расстройству здоровья. Отметим, что категория «здоровье» является достаточно емкой и разноплановой, поскольку представляет интерес для большого числа наук, в числе которых помимо медицины и юриспруденции также биология, экология, социология, психология и многие другие. Прежде всего по этой причине предложить универсальное определение здоровью чрезвычайно трудно, принимая во внимание и тот факт, что данное явление весьма относительно, индивидуально и неизменно сопряжено с использованием разного рода допущений и условностей.

В этом смысле вряд ли следует признать удачной попытку Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) определить

[1] *Постановление* Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» // СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1018.

здоровье как состояние полного физического, духовного и социального благополучия (Преамбула к Уставу (Конституции) ВОЗ от 22 июля 1946 г.), поскольку в большинстве областей знаний и отраслей науки данное понятие будет иметь свое специфическое значение и содержание.

Более конкретизированное определение рассматриваемой категории содержится в ст. 2 Закона об основах охраны здоровья как состояния физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма. Однако и эта дефиниция не может быть безусловно и безоговорочно принята при характеристике содержания рассматриваемой причины нуждаемости. Во-первых, категория социального благополучия у человека все же преимущественно находится за рамками медицинского аспекта проблемы или, по крайней мере, не в прямой зависимости от него. Во-вторых, отсутствие заболевания или расстройства систем организма и незнание о них со стороны нуждающегося – совершенно разные вещи. Очевидно, что в современном мире отсутствие заболеваний – это, скорее, идеал, но отнюдь не реальное положение вещей. Стало быть, при таком понимании категории «здоровье» нуждаемость лица окажется принципиально неустранимой у большинства населения, ибо сложно предположить ситуацию, когда у человека объективно отсутствуют все возможные и известные патологии здоровья. Таким образом, лицо окажется вправе рассчитывать на преодоление неблагоприятного для него состояния постоянно.

Полагаем, что в контексте анализируемой причины нуждаемости при определении понятия «здоровье» должен преобладать медицинский аспект. В этом смысле указанную категорию целесообразно определить как *состояние человека, при котором у него не выражены, в том числе временно, приводящие к ухудшению качества жизни нарушения (патологии) в функционировании организма и составляющих его элементов вследствие приобретенных заболеваний (отравлений), травм или врожденных дефектов*.

Таким образом, потребность в сохранении здоровья может возникнуть в любое время и у любого человека, при этом совершенно неважно, является ли нуждающийся работающим по найму, служащим или это ребенок, человек преклонного возраста либо любой другой член общества. Принципиальным здесь является лишь нали-

чие непосредственной потребности в предупреждении расстройства здоровья или его восстановлении в силу отсутствия у нуждающегося способности или возможности осуществить эти мероприятия самостоятельно (самопомощь). Следовательно, в таких случаях не играет роли вероятная утрата лицом одновременно с расстройством здоровья и трудоспособности, поскольку при этом имеет место иная причина нуждаемости.

Рассмотренные причины нуждаемости (инвалидность и потребность в сохранении здоровья) не следует противопоставлять, поскольку очевидно, что у лица с ограниченными возможностями (как и у других граждан) также постоянно возникает потребность если не в улучшении, то по крайней мере в фиксации определенного уровня здоровья. Однако специфика инвалидности проявляется, как было указано, в установлении ему специального правового статуса, предполагающего использование одновременно или последовательно разных средств реагирования на соответствующее состояние. Нуждаемость же в сохранении здоровья имеет всеобщий характер, не связана с появлением специального субъекта.

1.1.1.4. Нуждаемость, порождаемая природными факторами

Природные факторы всегда имели огромное влияние на цивилизацию и одновременно не только играли непреходящую роль в ее развитии, но и нередко приводили к упадку отдельных человеческих сообществ, зачастую нанося им невосполнимый ущерб. Очевидно, что каждый индивид в течение жизни также может находиться под угрозой нарушения его жизнедеятельности действием естественных природных сил. Вследствие стихийных бедствий (наводнения, землетрясения, цунами, сели и оползни, извержение вулкана и т.п.) он может погибнуть сам или потерять здоровье, утратить близких людей, источники пищи, наконец, жилье и иное личное имущество. В отечественном законодательстве[1] эти обстоятельства именуются *чрезвычайными ситуациями* и признаются существенными для разработки и реализации государством системы мер по прогнозированию и предупреждению стихийных бедствий, а также по защите на-

[1] Закон о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

селения от их последствий, включая мероприятия социально-обеспечительного характера.

Однако социально-обеспечительное законодательство связывает правовые последствия лишь с такими результатами действия природных факторов, которые имеют персонифицированный характер и оказывают непосредственное влияние на конкретное лицо или пострадавшую семью. При этом отраслевое законодательство в современный период, как правило, безразлично к отражению непосредственной причинно-следственной связи между данным природным явлением и возникшими у нуждающегося неблагоприятными последствиями: достаточно того, чтобы в принципе существовал какой-либо фактор нуждаемости (материально-бытовой, физиологический или другой). В таких случаях будут реализовываться те меры общественно-государственного реагирования на состояние нуждаемости, которые адекватны и эффективны для данной ситуации. Например, если нуждающийся вследствие стихийного бедствия утратил регулярный доход или здоровье, то эта причина никак не сказывается на статусе пострадавшего. Другими словами, он может быть получателем, в частности, пособия по временной нетрудоспособности или медицинских услуг на тех же условиях, как если бы речь шла об аналогичных последствиях при общем заболевании или травме.

В то же время стихийные бедствия могут рассматриваться в качестве самостоятельного квалифицирующего обстоятельства (фактора), порождающего нуждаемость. Это имеет место в случае утраты вследствие стихийного бедствия определенных законодательством видов имущества, как правило, *жилья, где фактически проживал пострадавший и (или) его семья*, когда у государства возникает обязанность компенсировать в натуре этот вид имущества. Именно о подобных случаях следует вести речь, выделяя рассматриваемый фактор нуждаемости.

1.1.1.5. Нуждаемость, порождаемая антропогенными факторами

К числу антропогенных[1] следует отнести такие факторы, которые обусловлены результатом участия человеческого общества в

[1] Антропогенный – связанный с человеком, происходящий от человека, возникший в результате его деятельности.

преобразовании естественной окружающей природной среды в виде создания искусственных производственных объектов (индустриальных, транспортных и т.п.) или процессов, управление и контроль над которыми по каким-либо причинам были утрачены человеком, что выразилось в неблагоприятных последствиях в виде техногенных аварий, катастроф.

Масштабность негативных последствий от антропогенных факторов достаточно чётко отражается в практической деятельности зарубежных страховых компаний, международных научных учреждениях и в российском законодательстве. Например, страховая компания SwissRe признаёт катастрофой такое событие, в результате которого был причинен ущерб, оцениваемый в сумму не менее 80 млн долларов США, не менее 20 человек должны погибнуть или пропасть без вести, 50 получить увечья, 2000 остаться без жилья. Международный центр исследований эпидемий, катастроф (Center for research on the Epidemiology of Disaster, CRED) признаёт катастрофой такое событие, в результате которого погибло более 10 человек и более 100 человек пострадало.

Аналогичной позиции придерживается и законодательство России. Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[1] такие ситуации в зависимости от их масштабности с учетом числа пострадавших лиц или денежного эквивалента возникшего ущерба дифференцируются на шесть разновидностей:

- локальные;
- муниципальные;
- межмуниципальные;
- региональные;
- межрегиональные;
- федеральные.

Таким образом, факторами, влияющими на формирование статуса нуждающихся этой категории, являются следующие юридически значимые обстоятельства:

1) чрезвычайное событие должно быть официально признано катастрофой;

[1] СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

2) катастрофа должна иметь в своей основе антропогенный (техногенный), но не природный характер;

3) следствием катастрофы должны быть такие негативные результаты, которые по своим отрицательным последствиям достигают либо превышают установленный законодательством предельно допустимый уровень (степень);

4) катастрофическими являются не любые негативные последствия, произошедшие на момент события, а лишь такие, которые находятся в прямой причинной связи с характерными для данного явления (к примеру, лучевая болезнь, отравление угарными газами и т.д.) отрицательными фактами;

5) учитывается количество пострадавших и географические масштабы катастрофы (10, 50, 500 человек, территория объекта, муниципалитета, региона и др.);

6) имеет значение характер последствий для человека и (или) его организма (смерть, инвалидность, временная утрата трудоспособности и т.д.);

7) очень важен предшествующий катастрофе правовой статус гражданина (местный житель, работник, военнослужащий, командированный, призванный на учебные военные сборы и т.д.);

8) принимается во внимание временной фактор, который условно можно разделить на три элемента:

– конкретная календарная дата трагического события (например, 26 апреля 1986 г. – чернобыльская катастрофа);

– нормативно определённый, фиксированный по своей продолжительности временной период пребывания в аномальной зоне (например, период с 1988 по 1990 г. монтажа заградительного устройства на 4-м энергоблоке Чернобыльской АЭС);

– неопределённое по своей продолжительности (календарным срокам) время, в течение которого осуществлялось негативное воздействие последствий катастрофы (период проживания вдоль реки Теча до накопления предельно допустимой дозы радиоактивного облучения).

Обязательным условием признания соответствующего обстоятельства в качестве причины нуждаемости в области социального обеспечения является, конечно, не сам факт происшедшей катастрофы (аварии) и ее негативные последствия для всего общества и государства, но (как и в отношении природных факторов) персонифи-

цированные для каждого нуждающегося последствия, выраженные чаще всего в виде:

а) утраты определенных законодательством видов имущества, принадлежащего нуждающемуся;

б) повреждения его здоровья.

Импульсом, собственно отправной точкой развития законодательства о социальном обеспечении нуждающихся, пострадавших от техногенных катастроф, явились последствия катастрофы на Чернобыльской АЭС. До этого, т.е. до 26 апреля 1986 г., официальные власти в своей политике стремились к сокрытию либо минимизации информированности населения о соответствующих последствиях. Это можно проиллюстрировать на множестве примеров. Так, по официальным данным, за время эксплуатации Сибирского химического комбината в г. Северске (с 1956 г.) было зарегистрировано около 10 аварий, в том числе наиболее тяжёлых по своим последствиям 30 января 1963 г. и 6 апреля 1993 г., тогда как, по данным Томского отделения международного благотворительного фонда инвалидов Чернобыля, только на реакторном производстве было зарегистрировано более 25 аварий. В принятой «Концепции реабилитации населения Алтайского края от ядерного воздействия Семипалатинского полигона» было признано 56 взрывов, а по данным Всемирного конгресса антиядерного альянса, на этом полигоне было проведено 470 взрывов, из них 116 – наземных и атмосферных и 354 – подземных, включая 42 в мирных целях.

Глобальный, планетарный характер последствий чернобыльской катастрофы, повлекший за собой радиационное заражение территории 17 стран Европы общей площадью 207,5 тыс. кв. км с числом пострадавших только в России около 3 млн человек, не позволил руководству СССР пойти по обыкновенному пути сокрытия истинного положения. Возникший международный общественный резонанс побудил государственные органы к разработке специальных мер, в том числе и правовых по социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Соответствующий закон был принят 15 мая 1991 г., т.е. более чем с 5-летней задержкой. С этого момента рассматриваемая причина нуждаемости была признана юридически. В дальнейшем был принят комплекс нормативных правовых актов о социальном обес-

печении этой категории нуждающихся, в том числе в отношении лиц, пострадавших в 1957 г. от аварии на ПО «Маяк» и сбросов (продолжающихся и в настоящее время) радиоактивных отходов в реку Теча (Челябинская область), а также подвергшихся радиационному воздействию в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и др. Очевидным, однако, является то, что перечень соответствующих фактов объективно не может быть исчерпывающим, поскольку невозможно абсолютно исключить в будущем возникновение новых катастроф и аварий.

1.1.1.6. Нуждаемость, порождаемая иными обстоятельствами, специально предусмотренными законодательством

Нуждаемость данного вида вытекает, как правило, из реализации лицом в прошлом общественных и (или) общегосударственных задач. В таких случаях нуждаемость обусловлена потребностью лица в признании и оценке его заслуг перед обществом и государством. Используя положения известной системы А. Маслоу – это потребность в личной оценке окружающими за сверхактивное социальное поведение. Одновременно таким образом государство решает задачу воспитания личности в духе уважения к Родине, общенациональным интересам, историческим и культурным традициям. 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»[1] некоторым лицам, уже получающим пенсию, устанавливается дополнительная выплата в связи с наличием у них особых государственных наград (званий) или заслуг перед обществом.

Иногда такой вид нуждаемости может быть обусловлен некоторыми иными обстоятельствами, специально предусмотренными законодательством. В частности, в соответствии с законодательством о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, устанав-

[1] СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 964.

ливаются пособия в связи с постановкой на учет в ранние сроки беременности, что объясняется, прежде всего, заботой государства о здоровье женщин и новорожденных детей, а также влиянием на демографическую ситуацию в стране.

1.1.2. Цели и форма социального обеспечения

Одним из признаков социального обеспечения, отражающим количественную меру содействия со стороны общества и государства, является ответ на вопрос, что предоставляется нуждающемуся лицу. Ответ на него предопределяет необходимость анализа целевого назначения и внешнего выражения (формы) социального обеспечения.

Социальное обеспечение с учетом исторических, экономических, политических и иных обстоятельств, сложившихся в данном обществе, государстве, как правило, преследует две цели: оказание нуждающимся *помощи* или предоставление им *содержания*.

Социально-обеспечительная помощь оказывается тем категориям нуждающихся, которые, во-первых, имеют определенный источник средств к существованию, но этот источник был ими *временно утрачен* и должен быть восстановлен в связи с объективной невозможностью устранения причины необеспеченности. Например, пособие по временной нетрудоспособности выплачивается в связи с невозможность трудиться вследствие расстройства здоровья работника, которое, однако, не имеет необратимого характера. Иными словами, по факту выздоровления лицо может вновь осуществлять трудовую деятельность и получать заработную плату (доход).

Во-вторых, помощь оказывается в тех случаях, когда нуждающиеся обладают постоянным источником средств (условий) к существованию, *но его (их) объем не в состоянии обеспечить алиментарное существование*, т.е. он настолько незначителен, что государство принимает на себя обязанность по оказанию ему содействия. Главное отличие этой категории нуждающихся от первой состоит в том, что временной период оказания им содействия может быть относительно неопределенным. Но одновременно в этом случае законодатель устанавливает *степень* (пороговый уровень) нуждаемости, которая базируется, как правило, на стоимости потребительской корзины.

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 нуждаемости, например, в результате расстройства здоровья, стихийных бедствий и катастроф и в других случаях. Такие ситуации чаще всего 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 этого, 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 в его отношении действий.* Поэтому помощь всегда ограничена либо своим размером, либо временными рамками.

Социально-обеспечительное содержание также преследует цель оказание помощи нуждающемуся гражданину, но она является промежуточной, попутной, второстепенной. Главное ее предназначение состоит в другом – предоставить человеку *необходимые* и *достаточные* для жизнесуществования средства и (или) условия. Это значит, что общество в лице государства 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, то соответствующие средства или условия осуществляются *наряду*, *а не вместо* утраченного или еще не приобретенного самостоятельного источника средств (условий) к существованию.

Социально-обеспечительное содержание поэтому предоставляется тем, кто *еще* (инвалиды с детства, дети-инвалиды, дети, лишенные родительской опеки, и т.д.) либо *уже* не в состоянии приобрести *самостоятельный* источник средств и (или) условий к существованию. Во втором случае это граждане, которые имели такой источник, но он (по мнению законодателя) утрачен в силу таких же объективных причин (возраст, снижение или утрата трудоспособности, утрата единственного источника средств к существованию в случае смерти кормильца) и не может быть восстановлен.

Целевая направленность социального обеспечения не может быть достигнута без внешней объективации, т.е. оно (обеспечение), как и любое явление действительности, должно иметь определенную *форму выражения*. Традиционными для отечественного законодательства можно считать две взаимосвязанные и параллельно существующие формы социального обеспечения: денежную и натуральную.

Денежная форма в большинстве случаев является более удобным для нуждающихся вариантом оказания помощи или содержания. Это объясняется объективным экономическим свойством денег как всеобщего эквивалента и связанной с этим относительной свободой для нуждающихся при обмене денег на необходимые им товары и услуги. Однако нельзя не отметить и очевидный ее недостаток – известную неустойчивость денежной формы при нестабильности финансовой системы государства в периоды экономических кризисов и социальных конфликтов.

Натуральная форма социального обеспечения менее адаптивна, а значит, в этом случае существенно ограничена свобода выбора лица. Вместе с тем положительной чертой этой формы является менее выраженная связь с экономической ситуацией в государстве, поскольку потребительские товары и услуги сохраняют свою ценность для нуждающегося лица в любой период времени и при любых обстоятельствах, ибо способны удовлетворять его потребности непосредственно. Более того, даже в период стабильного состояния финансово-экономической системы определенные потребности не-

возможно удовлетворить иначе, чем в натуральной форме. Например, необходимость получения медицинских услуг ни при каких обстоятельствах не может быть заменена денежными выплатами, поскольку они непосредственно не способны удовлетворить потребности в сохранении или в восстановлении здоровья.

Однако, предоставляя нуждающимся помощь или содержание в денежной или натуральной форме, 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]. Обеспечение в правовой интерпретации этого слова означает, что государство направляет в адрес нуждающихся граждан такие средства или создает такие условия, которые необходимы и достаточны для удовлетворения не всех и любых потребностей человека, а лишь тех и в таком объеме, которые определяются понятием «алиментарность».

1.1.3. Алиментарность социального обеспечения

Следующим по своей значимости моментом в выявлении сущности социального обеспечения является ответ на вопрос: в каком объеме осуществляются предоставления нуждающемуся? Пожалуй, это наиболее проблемный аспект всей социально-обеспечительной системы нашего государства. Следствием чего являются достаточно полярные взгляды ученых в ответе на поставленный вопрос, а они, в свою очередь, обусловлены неоднозначной и изменчивой политикой государства.

Если исходить из смыслового значения слова «обеспечение», его буквального толкования, то под социальным обеспечением, как категорией правовой, следовало бы понимать предоставление нуж-

---

[1] Обеспечить, согласно этимологии этого слова, означает «предоставить достаточные материальные средства к жизни» (См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 364). В филологии 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).

дающимся гражданам всех и необходимых для удовлетворения различных потребностей человека средств. Возможно, что в идеале так может или должно быть, но насколько это выполнимо? Социально-обеспечительная практика не только Российского государства, но и большинства экономически развитых стран показывает, что семантическое и правовое понимание этой категории расходятся и в ряде случаев 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 создает условия для достойного существования человека, не соответствуют реальности.

Анализ законодательства, закрепляющего отдельные виды социального обеспечения и регламентирующего их размеры, показывает, что нуждающемуся человеку, как правило, предоставляется 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].

Хотя понятие «алиментарность» изначально было сформулировано как производное от слова «алименты», под которыми обычно понимают средства к существованию нетрудоспособных членов семьи (предоставление денег, пищи, одежды и т.п.), эту категорию в социальном обеспечении следует рассматривать несколько в ином аспекте.

Нуждающимся в системе социального обеспечения не только предоставляются *средства*, т.е. объекты (товары, деньги), прямо или

---

[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).

опосредованно направленные на удовлетворение физиологических потребностей человека, но и создаются специальные *условия* для жизнесуществования, например, в виде предоставления места жительства или пребывания, оказание социально-обеспечительных услуг и т.п. Алиментарные потребности в социальном обеспечении – это всегда условная величина, представленная как нормированный государством относительный эквивалент утраченных средств и (или) условий к существованию. Соответствующий набор средств и (или) условий может быть выражен в разных категориях и отличаться по объему и структуре в тех или иных государствах, с учетом уровня их экономического и культурного развития.

Но подчеркнем, что невозможно установить какой-либо единый, универсальный показатель алиментарных потребностей, поскольку все они различны и зависят от конкретного состояния нуждаемости, цели и формы обеспечения. Как в отечественном, так и в зарубежном законодательстве в отдельных случаях соответствующий объем предоставления может быть адекватен и даже эквивалентен утраченным (не приобретенным) источникам средств и (или) условий к существованию (например, при обеспечении в связи с трудовым увечьем или профзаболеванием). В других случаях эти потребности и объем их удовлетворения централизованно нормируются государством.

Стало быть, алиментарность обеспечения предполагает закрепление отправных, базовых показателей общезначимых потребностей, с помощью которых определяется соразмерность социально-обеспечительного предоставления (как по объему, так и по времени осуществления) конкретному состоянию нуждаемости. Выражением таких потребностей могут быть, в частности, следующие категории:

– *доход,* который нуждающийся имел на законных основаниях, но утратил (временно или постоянно) *в силу объективных причин* (например, утрата дохода вследствие потери трудоспособности);

– *часть приходящегося на лицо дохода кормильца,* на который нуждающийся мог рассчитывать, но вследствие смерти кормильца утратил такую возможность;

– *потребительская корзина*, которая определяет *объем и виды товаров (продовольственных и непродовольственных) и услуг,* удовлетворяющих основополагающие потребности нуждающихся, на

которые они вправе рассчитывать как члены данного общества, или ее денежный эквивалент[1];

– *объекты, обеспечивающие для нуждающегося условия для его жизнесуществования* в силу своего функционального назначения, но утраченные в силу *объективных причин* (например, утрата жилья вследствие стихийных бедствий);

– *необходимость предупреждения расстройства, сохранения* или *восстановления здоровья*, определяющая характер, содержание, виды, интенсивность и другие параметры медицинской помощи;

– *необходимость в общении с другими людьми*;

– другие потребности, признаваемые государством в конкретный исторический период существенными для большинства и каждого члена общества, зафиксированные законодательно.

Таким образом, социальное обеспечение является алиментарным не столько потому, что оно осуществляется бесплатно и неэквивалентно (за счет государства), сколько в силу его функционального назначения: *нуждающемуся предоставляются средства и (или) создаются условия, необходимые (а в ряде случаев достаточные) для удовлетворения и реализации основополагающих потребностей человека, без которых его естественное существование в конкретном состоянии нуждаемости затруднено или невозможно*. Потребности, превышающие алиментарный уровень, могут и должны удовлетворяться за счет личных доходов и сбережений, семейного бюджета или иных законных источников.

Объем, состав соответствующих средств и (или) условий *не являются* универсальными (едиными, уравнительными). Они различаются применительно к каждому виду социально-обеспечительного предоставления в зависимости от причин, порождающих нуждаемость, от ее степени, а также от цели и формы обеспечения и некоторых других обстоятельств. Этот стандарт может уточняться и увеличиваться в отдельных законах и подзаконных нормативных актах для определенных категорий нуждающихся (ветеранов, чернобыль-

---

[1] Несмотря на то, что законодатель в Законе о прожиточном минимуме существенно ограничивает сферу применения этого правового инструмента, определяя с его помощью денежную оценку потребительской корзины, т.е. величину прожиточного минимума для населения, понимать его следует более широко.

цев, лиц, пострадавших от трудовых увечий и профзаболеваний, пожилых граждан, инвалидов, детей-сирот и др.). Очевидно, пользоваться возможностью увеличения состава и объема алиментарных потребностей нужно очень дозированно, *применяя исключительно объективные критерии*, чтобы избежать нарушения нравственных начал социального обеспечения.

1.1.4. Организационно-финансовая система (организационно-правовые формы) социального обеспечения

При рассмотрении вопросов о том, что и в каком размере предоставляется гражданам, оказавшимся в состоянии нуждаемости, мы исходили из анализа смыслового и правового понимания слова «обеспечение», имеющего *количественную* характеристику. Отвечая на вопросы, за чей счет оно осуществляется, из каких источников производятся предоставления, следует определиться с содержанием термина «социальный», раскрыть *качественную* сторону этого явления. При всей кажущейся простоте и доступности его понимания он применительно к уяснению сущности социального обеспечения требует более глубокого осмысления.

Слово «социальный» (от лат. 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. Государственно организованное общество передает эти средства в управление и распоряжение государственному аппарату, в связи с чем последний 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 термина «социальный», его смыслу, социальное обеспечение можно охарактеризовать как осуществляемую государством от имени общества систему мер и мероприятий нуждающимся гражданам *за счет общест-*

венных средств. Поэтому утверждение о том, что социальное обеспечение является государственным, что оно осуществляется за счет бюджетных ассигнований, вполне обоснованно, но таковым оно является по форме, тогда как по своей сущности оно – обеспечение общественное, осуществляемое обществом. В современном понимании государство в лице его органов системы социального обеспечения является лишь делегатом общества; оно суть номинальный обладатель соответствующих средств, субъект, уполномоченный и одновременно обязанный по велению и в интересах общества распоряжаться ими.

Смещение акцента при характеристике социального обеспечения как на обеспечение сугубо государственное может привести к его неправильному пониманию, поскольку порождает неверное представление о том, что государство будто бы свободно в своем усмотрении проводить либо отказаться от осуществления соответствующей политики. Такая интерпретация переводит социальное обеспечение из категории естественных, гуманистических и конституционных ценностей, субъективных прав в разряд «усмотренческого» вспомоществования, произвольного содействия, свойственных давно ушедшим историческим эпохам в развитии общества и государства.

Исторически доминирующее положение в организации и финансировании социального обеспечения долгое время занимало оказание помощи и содержание нуждающихся *за счет государственных (казенных) средств*, осуществляемое государственными органами (учреждениями) независимо от участия нуждающихся в образовании указанных средств. Важнейшей чертой такого типа организационно-финансовой системы является *централизованный односторонне-распределительный способ* реализации государственных социально-алиментарных обязательств. При этом механизме образование и распределение финансовых средств для целей социального обеспечения осуществляются за счет общей суммы безвозмездных и безвозвратных налоговых платежей и других соответствующих поступлений согласно налоговому и бюджетному законодательству.

В то же время для решения отдельных специфических задач в области социального обеспечения государство в определенные исторические периоды может создавать и создает особые, относительно независимые бюджеты, имеющие строго целевой характер. Это

объясняет формирование в системе социального обеспечения организационно-финансовой структуры, называемой *обязательным социальным страхованием*.

Обязательное социальное страхование имеет определенное сходство с гражданско-правовым страхованием: здесь похожие объекты страхования, страховые риски, а также некоторые принципы. Однако сходства между этими видами страхования все же меньше, чем различий, причина которых состоит, прежде всего, в исторических предпосылках этого явления общественной жизни, в его назначении, степени обязательности, финансовой обеспеченности системы.

Таким образом, целесообразно подчеркнуть ряд ключевых принципов построения и функционирования обязательного социального страхования:

1. Предварительное выявление и учет социальных страховых рисков, имеющих универсальный характер и широкое распространение. Предназначение социального страхования проявляется в обеспечении государственного управления *социальными страховыми рисками*. Такая терминология используется законодателем главным образом для разграничения их с частными рисками, формируемыми договорным способом в индивидуальных интересах в рамках гражданско-правового механизма регулирования.

Страховой риск в системе обязательного социального страхования – явление, производное от категории «нуждаемость» и охватывающее относительно ограниченное число обстоятельств (состояний нуждаемости), при наступлении которых предполагается соответствующее обеспечение. Среди них в настоящее время выделяются: 1) необходимость получения медицинской помощи, 2) утрата застрахованным лицом заработка (дохода) и 3) дополнительные расходы застрахованного лица (членов его семьи) в связи с наступлением страхового случая[1].

Для страховых рисков в рамках обязательного социального страхования (в отличие от страховых рисков в частном праве) характерно следующее:

а) они носят случайный, вероятностный, предполагаемый, но при этом статистически определяемый характер;

---

[1] См. ст. 7 Закона об основах обязательного социального страхования.

б) при наступлении имеют нежелательные последствия в отношении здоровья, материального положения нуждающегося или членов его семьи;

в) возникают в силу объективно широкого распространения причин (событий), способствующих появлению нежелательных последствий, и вследствие этого их высокой значимости для личности и общества в целом (временная нетрудоспособность, инвалидность, достижение определенного возраста и др.), что подтверждается их законодательным закреплением;

г) по причине распространенности и влияния на стабильность в обществе требуют солидаризации материальных ресурсов, поскольку иным способом последствия таких событий не могут быть преодолены или нивелированы, т.е. предполагают коллективное возмещение за индивидуальный риск.

2. Формирование финансовых средств фондов обязательного социального страхования за счет страховых взносов. Финансовую основу обязательного социального страхования образуют государственные социальные (внебюджетные) фонды (ПФР, ФСС, ФОМС), которые, имея в соответствии с законодательством автономный статус в бюджетной системе, играют роль источника финансирования отдельных государственных функций в области социального обеспечения. Определяющее значение при установлении автономности и целевого характера государственных социальных (внебюджетных) фондов имеет способ аккумуляции общественных средств, кардинально отличный от формирования других бюджетов: обязательные, но в отличие от налогов, возмездные платежи (страховые взносы).

Страховые взносы взимаются с определенной базы, которой, как правило, считается фонд заработной платы работодателя либо сумма вознаграждения по гражданско-правовому договору о выполнении работ и оказании услуг, доход от деятельности лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, нотариусы, адвокаты, члены крестьянских (фермерских) хозяйств и др.). Указанные отчисления в отдельных случаях подлежат специальному регулированию и учету, в том числе персонифицированному. Обеспечению за счет этих средств подлежат исключительно такие категории нуждающихся граждан, за которых и для которых эти средства перечислялись в государственные социальные (внебюджетные) фонды.

В целом данные отчисления следует рассматривать в качестве недополученной части заработной платы, предпринимательского дохода, вознаграждения по гражданско-правовым договорам. Кроме того, согласно смыслу действующего законодательства они являются средствами *возвратными*, ибо перечисленные категории физических лиц обеспечиваются исключительно за счет этих средств. Стало быть, указанные финансовые ресурсы не являются достоянием *всего* общества, т.е. не являются общественными. Одновременно рассматриваемые средства на социальное обеспечение являются не индивидуальными, а *обобществленными*. Феномен превращения персонифицированных средств в средства обобществленные объясняется тем, что каждый индивид, живущий в обществе, не освобождается от обязанностей перед последним; он – часть единой системы и своим существованием обязан обществу точно так же, как государство.

3. Автономность и относительная самоуправляемость системы. Данный принцип указывает, прежде всего, на обособленный характер финансирования социального страхования, что обеспечивается самостоятельностью и независимостью соответствующих фондов от бюджетов всех уровней. Средства указанных фондов выделены по отношению к иным государственным (муниципальным) финансовым обязательствам, что предполагает строго целевой характер их распределения. Кроме этого, независимость финансовой системы социального страхования обеспечивается и относительно его участников, поскольку уплата страхового взноса, как правило, не порождает индивидуальных обязательственных прав на внесенные финансовые средства. В силу того, что данный тип страхования не имеет границ во времени и не предполагает его прекращения, здесь невозможен возврат страховщиком другим участникам страхования какой бы то ни было части уплаченных страховых взносов, что, например, допустимо в рамках гражданско-правового обязательства страхования (ст. 958 ГК РФ).

Автономность социального страхования, кроме прочего, предполагает образование определенной структуры внутри государства, осуществляющей управление финансовыми ресурсами. Это подчеркивает еще одно необходимое условие функционирования социального страхования – относительную самоуправляемость данной системы.

4. Соотносимость обеспечения по обязательному социальному страхованию с размером утраченного заработка (дохода) либо понесенных расходов. Данный признак подчеркивает, что целью и объектом социального страхования является замещение (в том числе временное) утраченного заработка (дохода) либо средств, направленных на финансирование дополнительных расходов, в связи с реализацией социального страхового риска. Страховые взносы подлежат возврату застрахованным лицам при наступлении страховых случаев в виде страхового предоставления. Вместе с тем страховое обеспечение далеко не во всех случаях (в том числе по объективным причинам) может быть эквивалентным, включая и то, что не все элементы системы обязательного социального страхования в настоящее время функционируют на основе персонифицированного учета уплаченных страховых взносов. Именно поэтому принцип соотносимости в ближайшем будущем будет учитывать не только количественные показатели внесенных страховых взносов, но и продолжительность их уплаты, а иногда даже сам факт участия в формировании средств страховых фондов.

1.2. Соотношение социального обеспечения со смежными категориями

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

[1] *Федорова М.Ю.* Социальная защита населения в Российской Федерации. Омск: Изд-во ОмГУ, 1999. С. 6.

вопрос о соотношении понятий социального обеспечения и социальной защиты и отмечено, что последнее понятие является более широким, емким и разнообразным по сравнению с социально-обеспечительными предоставлениями. Собственно, весь арсенал правовых средств направлен на решение задачи социальной защиты как физических, так 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 социальной защиты посредством предоставления нуждающимся содержания или помощи в денежной или натуральной форме. 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 Закона о социальной защите инвалидов. 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 др. Подтверждают такой подход к соотношению данных категорий и положения п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которой социальное обеспечение включается в систему мер социальной защиты. Поэтому социальная защита и обеспечение как явления общественной жизни – категории, не совпадающие:

- по способам осуществления;
- кругу субъектов;
- характеру мер и мероприятий;
- сфере применения.

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, как правило, 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.

Таким образом, сопоставляемые категории существенно разнятся, но вместе с тем их сближает общее предназначение – создание условий для функционирования социальных взаимоотношений так, чтобы потерпевшая или более слабая сторона не была ущемлена, 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 базируется на идее гуманного отношения к человеку, на стремлении дать ему благо, оказать ему помощь, содействие.

Творить добро, т.е. делать благое дело (благотворительность), всегда считалось явлением общезначимым (социальным), но оно никогда не рассматривалось в качестве юридически обязывающего дела. Именно и прежде всего данным признаком эта деятельность отличается от обеспечения за счет общественных и (или) обобществленных средств. Благотворительность 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[1]. Следуя приведенной дефиниции, заострим внимание на отличительных признаках рассматриваемых явлений. Благотворительность – это не только добровольная, но и бескорыстная, т.е. без ответного имущественного или иного интереса со стороны получателя деятельность. Социальное обеспечение таковым не является; оно есть реализация встречной обязанности государства, которое либо возвращает нуждающемуся временно заимствованные у него средства (страховые платежи, затраты труда), либо платит лицу в связи с возникшей у него нуждаемостью.

Объемы и периодичность благотворительной деятельности не лимитируются и не регламентируются, они целиком и полностью зависят от усмотрения благотворителя. Социальное обеспечение же 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, организации или граждане берут на себя обязательство пожизненно доплачивать к установленной государством пенсии определенную денежную сумму, пусть даже значительно превышающую величину самой пенсии, такие денежные средства не являются видом социально-обеспечительного предоставления; они суть обязательства, вытекающие из гражданско-правовых, трудовых договоров, либо исключительно благотворительное мероприятие.

И пожалуй, последнее, наиболее значимое отличие. Адресатом благотворительной деятельности может выступать как физическое, так и юридические лица. Однако юридические лица не могут считаться нуждающимися и получателями социально-обеспечительных предоставлений. Поэтому, к примеру, спонсорские средства, направляемые на развитие или становление определенной организа-

---

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

ции, 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 получило достаточно интенсивное развитие законодательство о социальном страховании, в связи с чем возникает ряд вопросов, в частности, не заменяет ли оно собой социальное обеспечение и как они соотносятся друг с другом? Страховые начала социального обеспечения в России были заложены нормами законодательства о труде на рубеже XIX–XX вв. как средство возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью наемных работников из-за производственных увечий (травм) при исполнении ими своих трудовых обязанностей, за счет страховых взносов, взыскиваемых первоначально с работодателей и работников, а затем только с работодателей. За счет этих средств выплачивались пенсии и пособия, осуществлялось санаторно-курортное лечение, проводились многие другие мероприятия.

Однако отношения по обязательному социальному страхованию – это еще не отношения по социальному обеспечению, поскольку в них или через них не происходит преобразование объективного права в субъективное. Они имеют предшествующий характер. Ведь обязательное социальное страхование существует для цели формирования средств на социальное обеспечение застрахованных лиц путем возложения обязанности по уплате страховых взносов на государственные социальные (внебюджетные) фонды. Поэтому его следует рассматривать как один *из способов создания финансовой основы для нужд социального обеспечения* и только части населения нашей страны – застрахованных граждан. 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 проводимой правовой политики государства.

Глава 2

МЕСТО ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВА РОССИИ

2.1. Цели, задачи и функции права социального обеспечения

Категории «цель», «задача», «функция» являются отправными, наиболее значимыми явлениями, отражающими сущность права, его ценность и общее предназначение для общественной жизни. Их изучение позволяет познать суть правовой политики государства, оценить, насколько она адекватна существующим экономическим и политическим реалиям. В этой триаде следует отдать предпочтение задачам правового регулирования, что в полной мере соответствует современной позиции законодателя, о чем свидетельствует хотя бы тот факт, что на текущий момент из двадцати действующих кодексов лишь два (Трудовой и Уголовно-исполнительный) имеют прямое закрепление целей их принятия. Кроме того, задачи правового регулирования в большей степени, чем цели, приближены к реальности, в связи с чем позволяют получить более зримое и наглядное представление о сущности права. Тем не менее категория «цель» имеет преимущественное значение, поскольку цель правового регулирования – это организующее, цементирующее начало формирования всего правового инструментария, поэтому, отдавая предпочтение задачам, на первое место следует ставить изучение вопроса о целях права в целом и его внутриструктурных элементов (юридическая норма, субинститут, правовой институт, подотрасль, отрасль права).

В учебной литературе существует лишь констатация тех или иных целей, задач и функций, но нет их определения, что в конечном счете не дает должного о них представления, а в ряде случаев приводит к их смешению. По этой причине следует разобраться в вопросе, что такое «цель», что следует понимать под категориями «задача» и «функция» права.

Цель – это предполагаемое, желаемое и отдаленное во времени событие или явление, для достижения которого формируются все остальные элементы механизма правового регулирования. Иными

словами, цель – это то, к чему стремится законодатель, тот результат, который он ожидает от разработки и принятия соответствующего нормативного акта. Целью права является упорядочение взаимоотношений людей в их совместном существовании. Пока существует цель – существует и право; достижение цели с неизбежностью приводит к отмиранию этого общественного института. Однако сказанное не означает, что цели в праве принципиально не достижимы; они достигаются применительно:

а) к отдельным субъектам;

б) конкретным жизненным ситуациям (юридическим фактам);

в) строго определенным группам общественных отношений.

Поскольку происходит постоянное изменение состава участников общественных отношений, возобновляемость юридических фактов и групп конкретных общественных связей, обеспечивается и процесс достижения соответствующих целей. Например, гражданину назначена пенсия и тем самым по отношению к нему достигнута цель обеспечения его денежным содержанием. Но это конечно же не означает абсолютного достижения целей российского пенсионного законодательства, поскольку параллельно с ним или по истечении времени аналогичная ситуация будет существовать применительно к другому лицу.

Задача – это конкретизатор цели, явление или предполагаемое обстоятельство, указывающее на пути, способы, средства и направления достижения целей. Задачи более приближены к жизни и в отличие от целей, как достаточно абстрактной категории, являются категорией конкретной. Иными словами, цели и задачи соотносятся между собой как общее и частное, стратегия и тактика, т.е. задачи закрепляются в развитие цели правового регулирования. К примеру, цель регулирования отношений по предоставлению семейных пособий в целом сводится к улучшению демографической ситуации в стране. Эта цель достигается, в частности, задачей восполнения возникающих у родителей затрат на воспитание детей, направления денежных средств на улучшение условий жизни семей с детьми. При этом, однако, нужно признать, что законодатель в области социального обеспечения не только крайне редко определяет цели и задачи в отдельных законах, но зачастую и не разграничивает их между собой.

Функция права в отличие от его целей и задач – категория сугу-

бо доктринальная, не имеющая какого-либо нормативно-правового закрепления. Поэтому для познания сущности и определения понятия «функция права» необходимо обратиться к изучению специальной юридической литературы как в области общей теории права, так и отраслевых исследований[1]. Этот вопрос является достаточно дискуссионным, но можно констатировать, что большинство авторов разделяют позицию С.С. Алексеева, согласно которой под категорией «функция права» следует понимать основные направления правового *воздействия* на общественные отношения[2].

Существует и несколько иная позиция, по которой под функцией права понимаются его основные направления *регулирования* поведения субъектов. Полагаем, что принципиальных расхождений в этих позициях не существует, поскольку правовое регулирование имеет конечной целью воздействие на поведение субъектов, а, в свою очередь, воздействие в этой сфере общественной жизни становится возможным только посредством его правового регулирования. В.Д. Филимонов определяет функцию права через его роль по отношению к потребностям общественной системы[3], что также соответствует первым двум позициям.

На основании изложенного можно сделать следующий вывод: функция права – это его *предназначение*, для которого оно создано и используется для упорядочения взаимоотношения участников (субъектов) общественной жизни. Традиционно в юридической литературе выделяются две основные функции права: регулятивная и охранительная, которые, образно говоря, являются двумя сторонами одной медали, так как правовая охрана невозможна без соответствующего регулирования, а оно, в свою очередь, преследует цель охраны

---

[1] См.: *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права. Волгоград, 1998; *Радько Т.Н.* Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 53; *Лебедев В.Н.* Воспитательная функция советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1981; *Дейч Н.И.* Функции трудового права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 2006. 28 с.; *Арапчор О.М.* Превентивная функция российского трудового права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013 и др.

[2] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 94.

[3] *Филимонов В.Д.* Охранительная функция уголовного права. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 48.

существующего правопорядка. Эти функции в дальнейшем конкретизируются, развиваются, детализируются применительно к особенностям отраслевого регулирования, в связи с чем каждая самостоятельная отрасль права становится обладателем собственных функций, что свойственно и такой отрасли российского права, как право социального обеспечения.

Именно с таких общетеоретических позиций следует подходить к познанию сущности целей, задач и, как следствие, функций права социального обеспечения, что позволит более всесторонне и глубоко оценить его роль в современной общественной жизни. Вместе с тем имеются обстоятельства, которые существенно затрудняют познание сущности этих базовых для любой отрасли права категорий, в частности:

1) официально цели и задачи российской социально-обеспечительной политики не закреплены, несмотря на то, что согласно ст. 7 Конституции РФ наше государство признано социальным, т.е. образованием, в котором созданы условия для достойной жизни и свободного развития каждого проживающего в нем гражданина;

2) действующее социально-обеспечительное законодательство не содержит в своем составе кодифицированного нормативного правового акта (кодекса и даже закона об основах законодательства), в связи с чем вряд ли возможно получить наглядное представление об их содержании;

3) в теории права социального обеспечения как на монографическом уровне, так и в учебной литературе практически отсутствуют специальные работы или отдельные разделы в учебниках, учебных пособиях по рассматриваемому вопросу.

Одновременно указанные аспекты предоставляют и определенную свободу для рассуждений в этой области. Прежде всего следует различать цели социального обеспечения как системы общественных отношений[1], выражающиеся в предоставлении помощи или со-

[1] М.О. Буянова полагает, что социальное обеспечение преследует три цели: ближайшие, промежуточные и конечные, но одновременно считает, что существует еще и основная цель – выравнивание социального положения отдельных категорий граждан с остальными членами общества, из чего следует, что существует не три, а четыре цели этого феномена. Для подтверждения своей позиции

держания в денежной или натуральной формах, и цели отраслевого правового регулирования. Исторический опыт становления и развития права социального обеспечения в России, положения действующего законодательства дают основание считать, что цель отрасли права социального обеспечения состоит в *использовании правового механизма для достижении благополучного существования нуждающихся в пределах стандартов, определяемых государством от имени общества, которые обеспечивают достойный человека жизненный уровень*. Этот вывод достаточно определенно находит свое подтверждение и в основополагающих актах международно-правового характера (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Задачи в отличие от целей права социального обеспечения менее абстрактны, что в известной степени облегчает процесс их познания. Но при этом следует иметь в виду, что в нормативных актах, принятых в последние два десятилетия, точно так же, как и при закреплении целей, отсутствуют специальные юридические нормы, в которых бы эти задачи прямо формулировались в качестве отраслевых. По этой причине ответ на вопрос о задачах следует искать в действующем законодательстве, исследуя весь механизм правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

Современное социально-обеспечительное законодательство не только не содержит общеотраслевых задач, но объективно не может их содержать в силу слабой систематизации. В связи с этим достижение общей цели этой отрасли осуществляется исключительно посредством решения задач, свойственных отдельным структурным элементам права социального обеспечения. Более того, центробеж-

---

она приводит пример целей пособия по беременности и родам. Однако, по нашему мнению, данный вид пособия объективно не в состоянии выполнить цель выравнивания жизненного уровня беременной женщины с другими женщинами России хотя бы потому, что оно исчисляется из средней заработной платы, которая, как известно, различна. Это пособие преследует цель оказания помощи беременной женщине и семье в соответствующей ситуации. При этом пособие у женщины с низкооплачиваемой работой не в состоянии выравнить ее жизненный уровень с женщиной, труд которой оценивается высоко (См.: *Право* социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. А.К. Гусова. М.: Проспект, 2000. С. 10–11).

ные тенденции в отраслевом законодательстве создали ситуацию, при которой задачи регулирования формулируются для частных законов с относительно узкими сферами применения (законодательство о чернобыльцах, о социальном страховании от трудовых увечий и профзаболеваний и др.). В этой связи одной из ключевых проблем следует считать необходимость формирования хотя бы на доктринальном уровне системы задач права социального обеспечения в современный период. В целом это будет не только отвечать интересам государства и общества, но и обеспечит определенность государственной политики в обозначенной области правового регулирования. На наш взгляд, к числу задач отрасли права социального обеспечения, которые в идеале должны соответствовать задачам отраслевого законодательства, следует отнести:

– эффективную защиту прав и законных интересов субъектов социально-обеспечительных отношений;

– профилактику и предотвращение состояний нуждаемости, развитие и стимулирование способностей граждан к самообеспечению;

– типизацию состояний нуждаемости;

– стандартизацию алиментарных потребностей нуждающихся с учетом характера состояния нуждаемости;

– установление адекватных мер государственного реагирования (социально-обеспечительных предоставлений) на состояния нуждаемости, необходимых и достаточных для их преодоления;

– повышение покупательной способности денежных предоставлений в связи с инфляционными процессами;

– обеспечение равных возможностей для доступа к социально-обеспечительным предоставлениям;

– правовое регулирование отношений по аккумулированию и расходованию средств фондов социального обеспечения;

– правовое регулирование отношений, возникающих между государственными органами (учреждениями) по организации функционирования системы социального обеспечения, и некоторые другие задачи, вытекающие из социально-обеспечительного законодательства.

Функция права в отличие от целей и задач, как уже отмечалось, не имеет прямого нормативно-правового закрепления и представля-

ет собой оценку ученых, которые основываются на их понимании сущности этой отрасли права и главным образом его целей и задач. В науке права социального обеспечения существует далеко не по всем параметрам единодушное понимание его сущностного предназначения, в связи с чем мнения ученых по этому вопросу не совпадают, причем различные авторы[1] выделяют разные функции этой отрасли и их позиции расходятся как по числу функций, так и по их терминологическому наименованию.

По нашему мнению, ведущей и основной функцией права социального обеспечения является *демографическая*. Ведущей она является в силу того, что существование государства напрямую зависит от народонаселения, его благосостояния, а основной потому, что обеспечение за счет общества нуждающихся граждан является прямой обязанностью государства, которое признало себя на конституционном уровне социальным (ст. 7 и 39 Конституции РФ). Демография (от греч. δῆμος – народ) – это наука о народонаселении, о его изменениях, изучает процессы его воспроизводства, включая рождаемость, смертность, продолжительность жизни[2]. Отсюда и демографическая политика государства призвана решать эту проблему посредством указанных выше мероприятий, которые являются лишь ее частными направлениями, лишенными качества основополагающего направления. Не является таковым и решение экономических задач: право социального обеспечения лишь косвенно, опосредованно способствует решению производственных и экономических задач, ибо приоритетным (основным) направлением регулирующего воздействия они являются для других отраслей права (гражданского, трудового, природоресурсного и ряда других).

Признание России государством социальным служит основанием для выделения *социально-политической* функции этой отрасли, которая была теоретически обоснована еще до принятия Конститу-

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: учеб. М.: БЕК. 2002. С. 21–22; *Право* социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2000. С. 10–11; *Буянова М.О.* Указ. соч. С. 11; *Иванова Р.И., Тарасова В.А.* Предмет и метод советского права социального обеспечения. М.: Изд-во МГУ, 1983. С. 75 и др.

[2] Словарь иностранных слов / под ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М.: Рус. яз.: Медиа: Дрофа, 2000. С. 203–204.

ции РФ[1]. Более того, значение этого направления постоянно возрастает и становится в какой-то степени своеобразным брендом общегосударственной политики, способствуя сохранению имиджа нашего государства. Суть этой функции состоит в том, что качественное социальное обеспечение гарантирует лояльность общества к государственным институтам, нормализует обстановку в общественной жизни, что, как следствие, отражается на состоянии экономики, создает стимулы для дальнейшего роста производительности труда, увеличения заработной платы, улучшения качества товаров и услуг. По образному выражению М.Л. Захарова, эта функция обеспечивает «социальный покой в обществе»[2].

Право социального обеспечения выполняет также защитную (превентивно-гарантийную) функцию. Оно с момента своего зарождения и до наших дней решает проблему борьбы с бедностью, охраняет здоровье граждан, связано с оказанием помощи семьям с детьми, способствует реализации интересов людей пожилого возраста и со стойким расстройством здоровья (инвалидов) и т.д. Но это лишь одно и конечно же наиболее значимое направление осуществления функции защиты. Определенную роль эта функция играет и по отношению к субъектам (работникам) трудовых и служебных правоотношений, к лицам, добровольно вступившим в отношения по обязательному социальному страхованию, осуществляя охрану их прав и интересов как в текущий момент, например при наступлении временной нетрудоспособности, так и в будущем, например при увольнении в связи с возрастом, инвалидностью, отставкой служащего.

Итак, в настоящее время право социального обеспечения выполняет три функции: демографическую, социально-политическую и защитную (превентивно-гарантийную).

2.2. Предмет права социального обеспечения

В теории права под *предметом* правового регулирования принято понимать определенную совокупность качественно однородных

---

[1] См.: *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1986. С. 57–75.

[2] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 22.

общественных отношений. Предмет отрасли является важнейшим дифференцирующим критерием обособления ее от других отраслей права, т.е. доказательством ее самостоятельности. Данная проблема подвергалась достаточно обстоятельному анализу в науке права социального обеспечения. Однако большинство этих работ относится к 70–90-м гг. прошлого века, в связи с чем они не в полной мере отвечают новациям действующего законодательства и поэтому не могут быть безоговорочно приняты в настоящее время.

Следует отметить, что в большей части современных учебников по праву социального обеспечения авторы, характеризуя предмет данной отрасли права, как правило, ограничиваются лишь перечислением соответствующих групп общественных отношений. Более верным, однако, будет 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.

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. Социальное обеспечение, как указывалось ранее, ассоциируется с *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 быть не может. Примером этому служит институт социальных пенсий, который был включен в предмет права социального обеспечения только в связи с принятием Закона о государственных пенсиях 1990 г. 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 социальных (внебюджетных) фондов, бюджетов субъектов РФ 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. Однако указанный подход поддерживается не всеми учеными[1] и они вполне обоснованно утверждают, что в праве социального обеспечения отсутствует локальное регулирование, ибо в данной отрасли доминируют публичные начала, а *юридическая обязанность* по созданию и обеспечению функционирования данной системы Конституцией РФ (ст. 7, 39, 41) возлагается именно на государство. Иные же варианты содействия гражданам (добровольное страхование, благотворительность) могут только поощряться государством (ч. 3 ст. 39 Конституции РФ), но дополнительных обязанностей для их осуществления у кого-либо не создают.

Таким образом, материальные социально-обеспечительные отношения складываются при распределении общественных и обобществленных средств в целях предоставления помощи и (или) содержания нуждающихся в виде установленных законодательством социально-обеспечительных предоставлений.

При анализе материальных отношений важно также иметь в виду, что субъектами этих отношений являются, с одной стороны, нуждающиеся (субъекты-получатели), которыми могут быть лишь *фи-*

---

[1] *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. С. 104; *Право* социального обеспечения: учеб. / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2001. С. 7–8; *Благодир А.Л.* Система права социального обеспечения: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 9–10.

зические лица, а в качестве исключения – *семья* или отдельные *члены семьи*, с другой – *субъект*, обязанный в соответствии с законом обеспечить соответствующие предоставления за счет общественных и (или) обобществленных 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 обобщающего 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 юридические и физические лица (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и т.п.). Поэтому в дальнейшем 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 рассмотрением органом социального обеспечения и принятием решения по конкретному случаю. Данной группе 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 инвалид-

---

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

ности (степени ограничения способности к осуществлению трудовой деятельности), о подсчете и подтверждении стажа и о некоторых других фактах. Указанная группа отношений иногда 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, 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*** по разрешению споров в области социального обеспечения. Однако в современный период указанные отношения охватываются предметом регулирования гражданско-процессуального или административного права и, следовательно, не включаются в предмет права социального обеспечения, ибо в этой отрасли в силу ее материально- и процедурно-правовой природы нет собственных процессуальных норм и институтов. Рассмотрение жалоб, заявлений и разрешение споров осуществляются юрисдикционными органами (вышестоящим органом в административном порядке либо в порядке гражданского судопроизводства).

К отношениям, ***непосредственно связанным с социально-обеспечительными***, принадлежат, 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 отраслей права. Так, отношения по формированию средств социального обеспечения и их управлению рег-

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. С. 130–138; *Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А.* Право социального обеспечения: учеб. М.: Кнорус, 2004. С. 47; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 146 и др.

ламентируются 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 и контроля за ними в системе обязательного социального страхования.

Отношения, складывающиеся между государственными органами (учреждениями) по организации функционирования системы социального обеспечения, относятся к предмету регулирования административного права (определяют порядок государственного управления), но в силу специфики данной сферы управления определенная часть процедурных норм, устанавливающих порядок и цели деятельности указанных органов и учреждений, относится к праву социального обеспечения.

2.3. Метод права 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

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

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 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 гг. XX в., ни в 80-е гг. 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]. По его мнению, специфика метода

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

отражалась через алиментарный характер 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[1]. 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»[2], Р.И. Ивановой, а несколько позднее Е.Е. Мачульской, характеризовавшими его как метод «социально-алиментарных притязаний и предоставлений»[3]. 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 актуальность и сегодня, но все же нуждаются в определенной корректировке с уче-

---

[1] *Андреев В.С.* Вопросы теории советского права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения: сб. ст. / отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1975. С. 188.

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

[3] *Иванова Р.И., Тарасова В.А.* Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 130; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: учеб. пособие. М., 1998. С. 21. 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 имевших достаточно серьезную критику в литературе «предоставительно-содействующем» методе, а позднее методе «социальной реабилитации» (См.: *Фогель Я.М.* Некоторые вопросы теории права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения: сб. ст. / 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. ст. / отв. ред. С.А. Иванов. М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1978. С. 207–211).

том реалий современного законодательства о социальном обеспечении.

Другие авторы[1] 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 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.

Признавая достаточно аргументированной позицию сторонников комплексного подхода к пониманию метода правового регулирования социально-обеспечительных отношений, в то же время следует подчеркнуть следующее существенное обстоятельство. 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 регулирования 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 останутся неясными, нераскрытыми. Действительно, во многих отраслях права присутствуют 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 выявлять что-то внут-

---

[1] *Батыгин К.С.* Право социального обеспечения. Общая часть: учеб. пособие. М., 1998. С. 46–48; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: учеб. С. 93–99; *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 82 и др.

реннее, существенное, органически вытекающее из сферы регулируемых отношений. Поэтому первым шагом на этом пути, на наш взгляд, является отражение органической связи метода регулирования с предметом права социального обеспечения, т.е. с системой собственно социально-обеспечительных (материальных и процедурных) отношений.

В целом разделяя позицию В.С. Андреева, как, впрочем, и большинства представителей науки права социального обеспечения, согласимся с тем, что общественные отношения, регулируемые данной отраслью, являются преимущественно распределительными, носящими алиментарный характер, сущность которых состоит в обязанности государства предоставить гражданину обеспечение в случаях старости, инвалидности, болезни и т.п. без встречной обязанности возместить предоставленное[1]. Вместе с тем 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. Одновременно трудно согласиться с мнением о том, что социальное страхование как форма социального обеспечения практически вытеснило государственную алиментацию и что отношения распределения государством средств без встречной обязанности гражданина уже не характерны для предмета данной отрасли права, как в советский период.

В то же время достаточно указать на обеспечение государственными пособиями, на обслуживание лиц пожилого возраста и инвалидов или на предоставление медицинских услуг, связанных с оказанием неотложной (скорой) помощи, на содержание детей в детских домах, приютах и станет очевидно, что число социально-алиментарных отношений, в которых не предполагается возмездность, внушительное, 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 безвоз-

[1] *Андреев В.С.* Вопросы теории советского права социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения С. 187–188.

мездного порядка. Стало быть, 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 и облекшего ее в правовую форму. Поэтому обоснованно будет определить его как *метод публичных (социально-алиментарных) обязательств*. Оригинальность и самостоятельность данного метода выражается во всеобщности и объективной дифференциации данных обязательств, в законодательном установлении оснований их возникновения (юридических фактов), 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:

1) *социальный аспект* – отражает *единые для данного общества* нормативно-правовые принципы определения и признаки состояния нуждаемости, а также систему соответствующих юридических фактов и их составов, т.е. *направленность* правового воздействия на рассматриваемую область общественных отношений;

2) *алиментарный аспект* – 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 физиологического состояния, а также отражает дифференцированность приемов обеспечения;

3) *обязательственный аспект* – отражает формы организации и финансирования социального обеспечения, а также способы взаимодействия и взаимосвязи субъектов социально-обеспечительных отношений, закрепляет своеобразный режим существования и сочетания прав и обязанностей сторон, где отсутствует локальное регу-

лирование и возможность изменения содержания правоотношений по соглашению 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 социально-обеспечительных предоставлений. Это обусловливает рассмотрение метода права социального обеспечения как системного явления, заключающего в своей структуре относительно самостоятельные способы регулирования в качестве его элементов. С одной стороны, 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, относительной стабильностью системы юридических фактов, порождающих соответствующие правоотношения, единством целей и механизмов регулирования общественных отношений, входящих в предмет права социального обеспечения. Это также обусловлено публично-правовой природой метода, содержание которого имеет сложный системный характер, и не исключает возможности выявления иных, в том числе новых, элементов в его структуре.

2.4. Нормы права социального обеспечения

2.4.1. Сущность и особенности норм права социального обеспечения

В общей теории права, в других отраслевых исследованиях, к сожалению, по сравнению с наукой права социального обеспечения вопросы о сущности, предназначении, строении правовых норм, об

их отличии от иных действующих в обществе нормативных предписаний (этических, религиозных, технических и др.) находились и находятся в настоящее время в центре внимания представителей отечественной и зарубежной юридической науки[1]. Любое исследование правовых явлений с необходимостью приводит к анализу под различным углом зрения отдельно взятых либо в определенной совокупности юридических наук.

Норма права (правовая, юридическая норма) – это не только основа, фундамент, но и одновременно первичный элемент любой правовой системы, поэтому она создает определенные ассоциации, оценочное представление о праве как о системе либо как о некоем суммативном образовании.

Любая норма представляет собой определенный трафарет, ориентир, эталон, в ряде случаев и абсолют (максимальный или минимальный предел), к которому следует стремиться, придерживаться в собственном поведении либо в общении с другими объектами и субъектами. Одновременно это что-то обыденное, естественное: войти в норму, т.е. прийти в обычное состояние[2], соблюсти, выдержать определенные параметры, которые предписаны либо сложились естественным путем.

В юридической доктрине понятие нормы права трактуется несколько иначе – это, как известно из общей теории, предписание, исходящее от государства, которому необходимо следовать либо, напротив, воздерживаться от запрещенного в нем поведения и которое обеспечено принудительной силой государства. Определяющими признаками юридической нормы являются в той или иной степени повелительный характер, формализованность, возможность мно-

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 31; *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959. С. 169; *Явич Л.С.* Сущность права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. С. 207; *Мордачев В.Д.* Нормы советского трудового права. Саратов: Изд-во Сарат. гос. ун-та, 1984. С. 129; *Кечекьян С.Ф.* Нормы права и правоотношения. М., 1995. С. 24–43; *Бабаев В.К., Байтин М.И., Баранов В.М.* Нормы советского права. Саратов, 1987. С. 248; *Алексеев С.С.* Право: Азбука – Теория – Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 60–66; *Проблемы* теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2005. С. 625 и др.

[2] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 359.

гократного применения, рассчитанного, как правило, по отношению к персонально неограниченному и неопределенному кругу субъектов, возможность или обязательность государственного принуждения в различных его формах[1]. В той или иной вариации такое определение можно считать общепринятым. Поэтому, следуя данному постулату, норму права социального обеспечения можно определить следующим образом: это *исходящее непосредственно от государства и обеспечиваемое системой определенных принудительных мер, общеобязательное, формально определенное правило поведения, направленное на регулирование социально-обеспечительных и непосредственно связанных с ними отношений.*

В этом определении необходимо обратить внимание на следующие его составляющие элементы. Прежде всего и, пожалуй, главное – эти нормы исходят, как правило, *непосредственно от государства*. Безусловно, иные субъекты (организации, физические лица) также могут создать для себя обязанности по оказанию помощи или содержанию нуждающегося человека, причем в размерах, превышающих государственный стандарт. Однако такие мероприятия рассматривать в качестве социально-обеспечительных не следует, поскольку они имеют исключительно добровольный, нередко усмотренческий характер и независимо от их наименования и размера лишены конституционной гарантированности, всеобщности и постоянства. Они не могут включаться в орбиту права социального обеспечения, переходя в разряд вспомогательного элемента комплексной системы социальной защиты. Напротив, государство, отказывающееся выполнять свои конституционные социально-обеспечительные обязательства либо «перекладывающее» груз их исполнения на частные структуры, – признак упадка и деградации этого института.

Второй момент, на который следует обратить внимание при анализе специфики норм права социального обеспечения, – их структура. По общему, устоявшемуся в юридической литературе мнению[2],

---

[1] Определение, состоящее из этих признаков, является наиболее распространенным в юридической литературе, в том числе учебной (См., например: *Проблемы* общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма-Инфра-М, 2001. С. 248–252, а также: *Разуваев Н.В*. Норма права как явление правовой культуры: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 54).

[2] Это положение было высказано более века тому назад известным русским юристом Г.Ф. Шершеневичем, который считал, что норма права – это «установ-

правовая норма, не обеспеченная принудительной силой государства, лишается своего главного качества – быть правилом, неисполнение которого может или должно повлечь за собой неблагоприятные последствия. Но значит ли это, что любая юридическая норма должна быть обеспечена индивидуальной санкцией, т.е. обязательным атрибутом, отсутствие которого не дает соответствующему правилу основание именоваться правовой нормой? Хотя в юридической литературе по этому вопросу высказываются противоположные мнения[1], следует подчеркнуть, что еще одной отличительной особенностью норм права социального обеспечения является существование, образно говоря, *абстрактных санкций*. Это конечно же не означает, что их исполнение не обеспечено конкретными средствами принудительного воздействия, но когда речь идет о санкциях как о мерах штрафного (репрессивного) характера, то они не свойственны *праву социального обеспечения*, расположены *«за его рамками», в других отраслях права (административном или уголовном)*. Собственные же принудительные средства обеспечения норм данной отрасли права сводятся к *мерам защиты*, целью которых является не кара правонарушителя, а восстановление права его контрагента (органа социального обеспечения). Не меняют этого вывода даже положения законодательства, которыми предусматриваются репрессивные меры к страхователям за нарушения требований в сфере обязательного пенсионного страховании и порядка взимания страховых взносов на обязательное социальное страхование, ибо в таком случае объектом правонарушения выступает порядок государственного управления и применению подлежат штрафные санкции административного права.

ленное или санкционированное государством правило поведения… служащее орудием регулирования общественных отношений» (См.: *Курс* гражданского права. Казань, 1901–1902. Т. I, вып. 1–2. С. 26).

[1] *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М.: Юрид. лит., 1962. С. 12, 16, 21 и др.; *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 96; *Лебедев В.М.* Лекции по трудовому праву России. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. С. 6, 60–61; *Филимонов В.Д.* Норма уголовного права. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 196; *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. М.: Юрид. лит., 1976. С. 48 и др.

2.4.2. Классификация норм права социального обеспечения

В силу специализации нормативно-правовых предписаний (юридических норм), все отрасли права России делятся на большие группы: *регулятивные* и *охранительные*. К числу регулятивных отраслей относится и право социального обеспечения. Регулятивные нормы права социального обеспечения, с одной стороны, наделяют нуждающихся граждан субъективным правом на получение обеспечения, с другой обязывают по общему правилу органы социального обеспечения совершать определенные действия, в частности, принять к рассмотрению представленные претендентом права на предоставление документы, произвести их проверку и дать им соответствующую оценку, при установлении достоверности и достаточности содержащихся в них сведений – вынести решение о назначении обеспечения и др. Даже простое количественное сопоставление охранительных и регулятивных норм права социального обеспечения является аргументом того, что это правовое образование по своей сути – система регулятивных норм, а правоохранительные предписания составляют в нем незначительную часть.

Регулятивные нормы права социального обеспечения подразделяются на две разновидности: *управомочивающие* и *обязывающие*. Это не означает, что права и обязанности субъектов социально-обеспечительных отношений в них закрепляются отдельно взятым нормативно-правовым предписанием: в одной норме текстуально закрепляются обязанности субъекта, а в другой – права его корреспондента. Особенность такого вида юридических норм состоит в том, что они имеют одностороннюю и одновременно двустороннюю направленность, т.е. ярко выраженный *представительно-обязывающий* характер[1]. Такая характеристика наиболее точно, на наш взгляд, отражает исходные начала права социального обеспечения: его нормы по отношению к нуждающимся являются *предоставительными*, а в отношении органов, осуществляющих обеспечение, – *обязывающими*.

---

[1] См.: Теория государства и права: учеб. / под ред. К.А. Мокичева. М., 1965. С. 404.

В общей теории права[1] по характеру правил поведения участников правоотношений, наряду с управомочивающими и обязывающими, выделяются также нормы *запрещающие (охранительные)*. Правда, прямых запретов нормы права социального обеспечения не содержат, поскольку возможности недобросовестного поведения, от которого следует воздерживаться, т.е. возможности злоупотребления правом в данной области правового регулирования, либо ничтожны, либо крайне незначительны. Иными словами, нерационально с позиции юридической техники запрещать специальными нормами то, что объективно сделать не представляется возможным, например, получить пенсию по возрасту в возрасте, ранее нормативно установленного, по инвалидности – не будучи официально признанным инвалидом и т.д. Хотя в ряде случаев нормы права социального обеспечения содержат определенные запреты, но они являются лишь «отзвуком, отголоском» норм управомочивающих и обязывающих.

Большое значение для понимания, уяснения сущности права социального обеспечения имеет деление (классификация) его норм по форме юридического предписания на императивные и диспозитивные. Известно, что в регулятивных отраслях права наряду с *императивными*, содержащими однозначные, категоричные требования в отношении поведения субъектов, существуют также нормы *диспозитивные*. Такие нормы предоставляют известную свободу в выборе и установлении собственной модели поведения участникам отношений посредством достижения соглашения между ними. Однако мы полагаем, что диспозитивный механизм правового регулирования в целом не характерен для права социального обеспечения, ибо было бы трудно представить государство, которое позволило бы себе договариваться с нуждающимися об источниках, порядке предоставления и объеме осуществляемых в отношении их социально-обеспечительных предоставлений. По этой причине императивные нормы, несомненно, доминируют в этой области правового регулирования.

В праве социального обеспечения, наряду с подавляющим количеством норм обязывающих, управомочивающих, предоставитель-

---

[1] См., например: Теория государства и права: учеб. / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. С. 343.

но-обязывающих, имеют место и нормы рекомендательные, которые не предписывают конкретный вариант поведения, а рамочно ориентируют субъектов на совершение желаемых с позиций государственных интересов действий и не содержат властного предписания действовать определенным образом.

Для понимания сущности права социального обеспечения, его истинного предназначения большое значение имеют *нормы-дефиниции*, которыми формируются и закрепляются определенные юридические понятия. В них отражаются главные, принципиальные, отправные положения, которыми следует руководствоваться и которые ложатся в основу формирования соответствующей системы России. Оснащенность той или иной правовой системы (субинститутов, институтов, подотраслей и отраслей права) этим видом юридических норм свидетельствует о многом: о правовой культуре и истинных намерениях нормотворца, действительности или декларативности предусмотренных обязательств и ответственности за их неисполнение, действенности юридических гарантий и т.п.

Нормами-дефинициями формализуется *эталон*, на который должен быть сориентирован правовой механизм, закрепленный иными нормативными предписаниями. Другими словами, эти нормы – прима в числе других юридических норм, альфа не только в алфавитном, но и в иерархическом их построении. В «споре» за первенство с ними, пожалуй, могут конкурировать лишь *нормы-принципы*. Но такое сопоставление возможно в тех правовых образованиях, в которых основные начала формализованы в законодательных источниках и систематизированы. Таким инструментарием право социального обеспечения, к сожалению, пока не располагает. Более точное представление о его сущности можно получить из анализа содержания дефинитивных норм.

С обновлением пенсионного законодательства, законодательства об охране здоровья и с принятием нормативных актов в его развитие арсенал норм-дефиниций пенсионного права существенно пополнился. Однако в отличие от источников в иных сферах правового регулирования количество дефинитивных норм здесь явно недостаточно, что требует серьезного пополнения его понятийного аппарата. Кроме этого, значительное число соответствующих норм принимается органами исполнительной власти и, как следствие, понятийный аппарат отрасли также формируется подзаконными актами. На-

пример, уполномоченным федеральным министерством в сфере социального обеспечения совместно с ПФР нормативно сформулированы такие понятийные категории пенсионного права, как «обращение за пенсией», «место жительства», «место пребывания», «пенсионное дело», «место нахождения пенсионного дела»[1] и др.

Для понимания сущности нормативно-правовых основ социального обеспечения также имеет значение общепризнанная градация юридических норм на *материальные*, *процессуальные* и *процедурно-правовые*. В основу этой классификации юридических норм закладывается общее предназначение, цель и, как следствие, объект правового регулирования. Нормами *материального права* закрепляются непосредственные взаимоотношения субъектов, а процедурными и процессуальными нормами определяется *порядок* реализации прав и обязанностей субъектов этих отношений. Однако юридический процесс предполагает «включение» во взаимосвязи субъектов материальных правоотношений третьего субъекта – суда, который наделяется правомочием, обязывающим следовать предписанию, принятому этим субъектом, с целью урегулирования возникших и существующих разногласий, споров, конфликтов, которые они самостоятельно урегулировать не могут. Юридический процесс – это закрепленный *процессуальными нормами* права порядок (процедура) деятельности специального уполномоченного органа (лица) по разрешению правовых аномалий, привлечению к ответственности правонарушителей. Юридические нормы, регламентирующие такого рода деятельность, являются охранительными[2].

Процедурные нормы также регулируют порядок деятельности субъектов, но в иных в отличие от юридического процесса условиях и преследуют другую цель. Такие нормы, прежде всего, регламентируют порядок деятельности самих участников непосредственных

---

[1] Постановление Минтруда России № 17, ПФР 19пб от 27 февраля 2002 г. «Об утверждении Правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в РФ» и «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» // Российская газета. 2002. № 100.

[2] См., например: *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. Заметим, что В.Н. Протасов дает более широкое понимание юридического процесса, а следовательно, включает несколько иной смысл в определение природы соответствующих правовых предписаний.

материальных отношений (например, пенсионер – орган пенсионного обеспечения, работник – работодатель, продавец – покупатель и т.д.), причем отношений регулятивных, а не охранительных, которые закрепляются нормами процессуальными. Как известно, охранительные правоотношения, в свою очередь, возникают там и тогда, где и когда реализация материальных регулятивных предписаний сталкивается с препятствиями в виде правонарушений. Для устранения этих препятствий и создаются специальные органы, поэтому процессуальные правоотношения как минимум – трехсторонние, а процедурные – двусторонние.

Деятельность субъектов регулятивных материальных правоотношений является позитивной, нужной как для самих их участников, так и для государства в целом. Деятельность субъектов процессуальных правоотношений также важна, но необходимость в ней возникает из негатива, аномального развития отношений материальных. Отсюда вытекает очень важное отличие сопоставляемых юридических норм: процедурно-правовые предписания *препятствуют* нарушению права одного субъекта и одновременно *способствуют* законной реализации права другого; процессуальные же нормы призваны *устранять* имеющие место препятствия в реализации норм материального права, вызванные правонарушением.

Например, для реализации права на страховую пенсию заинтересованный гражданин обязан доказывать собственные правопритязания, в связи с чем он автоматически «втягивается» в установленную процедуру. Процедурные нормы, устанавливающие эти правила, преследуют двуединую цель: не допустить получение пенсии лицом, не имеющим на это права, и создать условия для органа пенсионного обеспечения назначить пенсию или отказать в ее назначении в соответствии с предписаниями норм материального пенсионного права. Одновременно законодательство закрепляет право гражданина, не согласного с видом и размером назначенной ему пенсии, с произведенным ее перерасчетом и т.д. на обжалование принятого решения в вышестоящий в порядке подчиненности орган ПФР или в суд. Но эта норма управомочивающая, а не процессуальная, поскольку сам порядок деятельности по урегулированию возникающего разногласия она не закрепляет, а лишь отсылает конфликтующих субъектов к процессуальному механизму. Такой механизм, безусловно, имеется, однако юридические нормы, его образующие, не

относятся к праву социального обеспечения, а связаны с административным и гражданским процессуальным правом. Таким образом, по нашему мнению, *право социального обеспечения не располагает собственным процессуальным механизмом, а в этом и нет необходимости, так как соответствующая функция выполняется процессуальными нормами названных выше отраслей.*

Любая система, каковой является и пенсионное право, существует до тех пор, пока ее отдельные элементы объединены, находятся в гармоничном сочетании. Если эти связи слабеют, а тем более утрачиваются, система теряет свойство функциональности. Поэтому для поддержания в системе такого ее обязательного признака, как устойчивость взаимосвязей отдельных структурных элементов, необходимы специальные элементы. В праве к числу таких механизмов относятся, в частности, *коллизионные* юридические нормы.

Существование коллизий в праве неизбежно, оно детерминировано обстоятельствами объективного и субъективного свойства. Они препятствуют качественному функционированию всех элементов правовой системы, дисбалансируют ее, существенным образом затрудняют правоприменение. Происходит это тогда, когда две или более юридические нормы регулируют одно и то же общественное отношение по-разному, в связи с чем возникает проблема выбора нормы, подлежащей применению в конкретной ситуации. Эту проблему при отсутствии специальных правил разрешения возникшей коллизии бывает трудно, а в ряде ситуаций невозможно разрешить, а коллизионные юридические нормы как раз и предназначены либо для минимизации, либо для устранения отрицательных последствий, возникших в результате несогласованного урегулирования одного и того же явления общественной жизни различными правовыми предписаниями. В большинстве отраслей права и законодательства России такие нормы существуют, и они, как правило, излагаются в разделах «общие или основные положения» соответствующих нормативно-правовых актов, в специальных статьях. Для примера можно привести ст. 1 ГПК РФ, ст. 1 УК РФ, ст. 2–5 и 7 ГК РФ, ст. 5–13 ТК РФ и др.

Законодательство о социальном обеспечении не кодифицировано, в связи с чем его нормы рассредоточены по самым различным нормативным актам разной юридической силы и даже различной отраслевой принадлежности. Если принять во внимание его неста-

бильность, постоянную новацию, то все это создает определенные предпосылки для существования и возникновения новых правовых коллизий в данной сфере.

Изложением вопроса о коллизионных нормах права социального обеспечения мы считаем возможным ограничить дальнейшее исследование видов его нормативно-правовых предписаний. Конечно, характеристикой рассмотренных выше видов норм не исчерпывается возможность выделения и анализа иных их разновидностей, но такое познание уже выходит за рамки учебного процесса. Представленный анализ позволяет сделать вывод о том, что основу норм права социального обеспечения составляют предоставительно-обязывающие предписания, что значительную роль в нем играют процедурные нормы, что оно нуждается в пополнении нормами-дефинициями, коллизионными нормами, а также нормами-принципами. В то же время право социального обеспечения не содержит в своем составе диспозитивных норм, норм процессуальных. Последний вид юридических норм, обеспечивающих нормальное функционирование материальных правоотношений, сосредоточен в административном и гражданском процессуальном праве. Основу права социального обеспечения составляют регулятивные юридические нормы, а нормы охранительные занимают в нем незначительное место, т.е. по своей сути оно элемент регулятивного механизма правового регулирования. Одновременно в общесоциальном аспекте, т.е. если оценивать его цели, задачи, функции, его с полным основанием можно отнести и к одному из элементов правоохранительного механизма. Право социального обеспечения охраняет будущее наемных работников, защищает и обеспечивает бывших государственных служащих, создает условия для алиментарного существования детей, престарелых, инвалидов и других категорий граждан. В этой двуединой природе состоит своеобразие, ценность и общее предназначение образующих его норм.

2.5. Система и структура права социального обеспечения

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, ибо 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[1]. Указывается также, что право следует рассматривать как социальную (материальную) систему, поскольку оно представляет собой единство правовых норм, регулирующих отношения людей[2].

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 отношению к обществу, является искусственным образованием предметной деятельности людей[3]. 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 госу-

---

[1] *Теория* государства и права. М.: Юрист, 2001. С. 394.

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

[3] *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.

дарства и существует в рамках определенной системы законодательства»[1].

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 положениями о накопительной пенсии (прежде – накопительный элемент страховой пенсии), хотя в целом это явление не было обусловлено развитием общественных отношений в сфере социального обеспечения, а тем более выраженной потребностью населения в этом институте. Доказательством этому служит относительно малая доля от общего числа застрахованных (потенциальных пенсионеров), которые активно участвовали или участвуют в инвестировании указанных накоплений через негосударственные структуры.

С другой стороны, структура права и ее элементы (отрасли, части, подотрасли, институты, субинституты, группы норм) есть результат идеализации и моделирования, осуществляемых сознательными действиями людей, поскольку в реальности таких явлений не существует. Подтверждением этому служит отсутствие в теории права и отраслевых науках не только единого подхода к определению понятия и содержания каждого из структурных элементов системы, но четких критериев их разграничения (например, подотрасли и генерального института[2]).

Полагаем, верным будет утверждение о том, что система права (в том числе права социального обеспечения) представляет собой явление, в котором посредством логических операций достигается объединение правовых норм, исходя из их принадлежности к *соответствующей группе общественных отношений* (предмету отрасли права).

Каждый элемент в системе права имеет собственную структуру:

---

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

[2] Генеральный институт – правовое образование, которое по структуре и уровню обобщения нормативного материала занимает промежуточное место между подотраслью и институтом.

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 же 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. Система предполагает наличие определенных элементов – норм, институтов, субинститутов; структура же – это устойчивые, упорядоченные связи между нормами, группами норм, это внутренняя характеристика системы, ее «скелет». 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, в силу чего 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»[1]. 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 обеспечения. Следовательно, части права социального обеспечения (Общая и Особенная) как подсистемы отрасли права также включают в свой состав определенные правовые институты. Последние согласно их юридической природе и содержанию подразделяются соответственно на институты Общей части и Особенной части.

---

[1] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 2. С. 139.

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 содержания Общей части или окончательного решения вопроса о ее структурных элементах (институтах). 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. 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 правосубъектности;
– институт финансовой системы социального обеспечения;
– институт оснований и условий социального обеспечения (юридических фактов);
– институт социально-обеспечительных предоставлений;
– 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, основные отраслевые понятия и категории, юридический механизм обеспечения прав и обязанностей субъектов, включая формы, средства и способы защиты их прав и интересов.

В *институте правосубъектности* сгруппированы нормы, закрепляющие виды и правовой статус нуждающихся, общие условия приобретения ими социально-обеспечительной право- и дееспособности, а также статус органов социального обеспечения.

Институт финансовой системы социального обеспечения

включает нормы, регламентирующие отношения по аккумулированию, управлению финансовыми ресурсами, а также по их распределению для целей права социального обеспечения.

Институт оснований и условий социального обеспечения включает нормы, устанавливающие обстоятельства (юридические факты и их составы), с которыми связывается возникновение, изменение и (или) прекращение социально-обеспечительных правоотношений, а также процедурные нормы об установлении фактов, имеющих юридическое значение для целей социального обеспечения.

Институт социально-обеспечительных предоставлений включает нормы, закрепляющие виды и признаки (пенсий, пособий и др.), юридические определения указанных категорий, их структуру.

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.

Нормы ***Особенной части*** права социального обеспечения закрепляют частные основания и условия, с которыми связываются возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, а также права и обязанности субъектов и процедура реализации права на отдельные виды предоставлений.

С точки зрения И.В. Гущина[1], правовые нормы, регулирующие общественные отношения, включаемые в Особенную часть права социального обеспечения, по своему юридическому содержанию образуют четыре основные группы институтов:

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

– функциональные институты: институты «сквозного» действия (институт стажа, установления пенсий и др.);

---

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

– процессуально-процедурные институты (институты порядка обращения, назначения и выплаты пенсии, установления фактов, имеющих юридическое значение, приостановления и прекращения выплаты пенсии и др.);

– охранительные институты (ответственность за предоставление недостоверных сведений, удержания из пенсии).

Этот подход к характеристике институтов Особенной части имеет определенные слабости. Во-первых, деление институтов на предметные и функциональные является логически уязвимым, 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 оснований и условий (фактов), имеющих юридическое значение для целей социального обеспечения, поскольку иные процедурные нормы входят в состав иных институтов Особенной части.

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

– о пенсионном обеспечении;
– обеспечении пособиями;
– социально-обеспечительных льготах;
– социально-обеспечительных компенсациях;
– обеспечении предметами первой необходимости;
– социально-обеспечительных услугах.

Более подробный системно-структурный анализ элементов Особенной части права социального обеспечения будет проведен в последующих главах настоящего учебника.

В последнее время в некоторых отраслевых науках (например, в трудовом праве)[1] констатируется существование Специальной части (кроме Общей и Особенной). Однако, несмотря на то, что в праве социального обеспечения дифференциация правового регулирования достигла определенного 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. Более того, возникновение нового качественного структурного образования в системе права социального обеспечения в виде привилегированного (исключительного) положения субъектов одновременно порождает вопрос об объективности такого деления и чаще всего знаменует переход от статуса нуждающегося к состоянию сверхобеспечения (т.е. обеспечения сверх нуждаемости), что, несомненно, противоречит важнейшему для данной правовой отрасли принципу *социальной справедливости,* ведет к утрате правом социального обеспечения своих нравственных начал. Таким образом, использование принципа дифференциации в праве социального обеспечения должно быть ограничено.

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, субинститутов) 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

---

[1] См.: *Лебедев В.М.* Трудовое право: Проблемы общей части. Томск, 1998. С. 35–41.

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.

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

2.6. 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

[1] *Александров Н.Г.* Трудовое правоотношение. М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. С. 7; *Гинцбург Л.Я.* Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Наука, 1977. С. 159.

1971 г. «Государственное социальное страхование», в которой было сосредоточено достаточно много норм, регламентировавших социально-обеспечительные отношения. Согласно второй точке зрения, которая была высказана и развита в работах В.С. Андреева, М.И. Полупанова, А.Д. Зайкина, В.Ш. Шайхатдинова и некоторых других[1], право социального обеспечения рассматривалось как самостоятельная и относительно крупная отрасль права, выделившаяся из трудового права, которое стало 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, ТК РФ ввел легальное разграничение сфер регулирования трудового права и права социального обеспечения, а в его структуре теперь нет главы, аналогичной главе 16 КЗоТ РСФСР 1971 г. Вместе с тем в сферу действия трудового права в силу ч. 2 ст. 1 ТК РФ включены отношения по обязательному социальному страхованию.

В настоящее время, разграничивая трудовое право и право социального обеспечения, нужно иметь в виду следующие моменты:

---

[1] См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1974; *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения и др.

– 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 перечислены в 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 обязательному 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;

– социально-обеспечительному правоотношению, в отличие от трудового, не свойственно наличие отношения дисциплинарной власти и подчинения, как 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, им 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.

С *финансовым правом* право социального обеспечения связывают отношения по формированию (аккумулированию) средств фондов социального обеспечения, их управлению и инвестированию. Вместе с тем нужно подчеркнуть, что для отрасли права социального обеспечения эти отношения имеют вспомогательный характер, но при этом они попадают в сферу смежного регулирования. В первую очередь речь идет об отношениях в сфере взимания страховых взносов на обязательное социальное страхование, где нормы финансового права направлены на организацию процедуры аккумулирования и управления финансовыми ресурсами, а нормы права социального обеспечения отвечают за их целевое, целесообразное и адекватное распределение между нуждающимися с учетом свойственного этой отрасли механизма правового регулирования.

В определенной степени право социального обеспечения является косвенным регулятором также и бюджетных (межбюджетных) отношений в части распределения полученных государством налоговых отчислений, поскольку является основанием и дифференцирующим условием для финансирования расходной части бюджетов всех уровней в целях оказания помощи или содержания нуждающихся.

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 говорит об отсутствии равенства сторон в указанных правоотношениях и о невозможности диспозитивного регулирования. Во-вторых, для возникновения социально-обеспечительного правоотношения не требуется согласованного волеизъявления обеих сторон – достаточно волеизъявления гражданина, реализующего

свои правомочия, определенные законодательством. В-третьих, субъекты социально-обеспечительных правоотношений в установленных законодательством случаях имеют возможность реализовать правоспособность в полном объеме до достижения возраста гражданской дееспособности (восемнадцати лет). 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 др.).

Таким образом, право социального обеспечения существенным образом отличается от иных отраслей права своими характерными признаками, которые выражаются:

1) в отсутствии, как правило, между сторонами правоотношения отношений равенства, а также власти и подчинения;

2) доминировании императивных правил поведения и связанной с этим невозможностью в подавляющем большинстве случаев диспозитивного регулирования;

3) основаниях возникновения (правоотношения возникают, как правило, на основе фактического состава при обязательном соблюдении установленных процедур);

4) специфике субъектного состава.

2.7. Основные этапы развития права социального обеспечения в России

Изучение вопроса о становлении и развитии права социального обеспечения имеет несомненный познавательный и практический интерес. Обращение к истории развития права и законодательства о социальном обеспечении позволяет не только выявить собственно 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, обусловливающих формирование какой-либо нормы права, следует назвать специфику экономических отношений. 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].

В развитии права социального обеспечения можно выделить три основных этапа, в целом соответствующих тем общественно-экономическим формациям, через которые прошло наше государство[2]. Этап понимается как отрезок времени, ознаменованный каким-либо качественным изменением, событиями[3]. Каждый этап может состоять из нескольких периодов. Первый этап – *досоциалистический,* начало которого не представляется возможным фиксировать более или менее определенной датой или отрезком времени, но в целом следует увязывать с формализацией источников права Российского государства. Заканчивается он в октябре 1917 г., когда пришедшие к власти большевики отказались от правовой системы царской России. Второй – *социалистический* – начинается с октября 1917 г. и заканчивается глубоким политическим и экономическим кризисом советской системы в конце 80-х гг. XX в. Третий этап обусловлен переходом к рыночной экономике в начале 90-х гг. XX в., его можно именовать современным или *постсоциалистическим*.

Следует отметить, что предлагаемая периодизация в определенной степени условна. Во-первых, в юридической литературе[4] отсутствует единство взглядов на количество этапов развития права социального обеспечения, предлагаются совершенно разные критерии периодизации. Во-вторых, не всегда возможно абсолютно точно определить начало и окончание какого-либо этапа или периода. В-третьих, на наш взгляд, следует отличать понятия «этап» и «период».

---

[1] *Алексеев С.С.* Теория права. С. 31.

[2] См. по данному вопросу: *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986. С. 7.

[3] *Советский* энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1981. С. 1573.

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

«Этап» целесообразно использовать для обозначения отрезков времени, наибольших по своей продолжительности и характеризующихся глобальными изменениями в жизни общества, существенными трансформациями в системе государства и права. Этап, в свою очередь, может состоять из определенных, формирующих его периодов[1]. С учетом этой позиции рассмотрим подробнее историю развития отечественного права социального обеспечения.

2.7.1. Досоциалистический этап

При феодальном строе большинство населения в России не подлежало социальному обеспечению, а основным источником правового регулирования этих отношений было усмотрение монарха, поскольку законодательная власть в лице избираемых представительных органов на тот момент не существовала. Образно говоря, меры социального обеспечения в это время были элементами «мозаики», не сложившимися в единую картину. Это был долгий и медленный процесс перехода от частных и даже эпизодических предписаний к общей, единой государственной социальной политике, растянувшийся на несколько столетий.

Памятники истории отечественного права чаще свидетельствуют о том, что меры общественно-государственного содействия в адрес нуждающихся граждан являлись скорее исключением, чем правилом. Русская Правда, например, не содержала каких-либо указаний о наличии субъективных прав нуждающихся на обеспечение за счет государственной казны. В целом же вплоть до XVI в. в истории России трудно выделить какие-либо правовые мероприятия, которые хотя бы условно можно было отнести к системной государственной социальной политике.

Но уже со времени воцарения на престоле Ивана IV, осуществлявшего активную деятельность по расширению территории России, можно обнаружить определенные очертания такой системы в отношении *военнослужащих*. Надо сказать, что необходимость в этом была связана с участием России в многочисленных конфликтах и

---

[1] Подобная периодизация используется и другим авторами. См., например: *Лушникова М.В., Лушников А.М.* Курс права социального обеспечения. М.: Юстицинформ, 2009.

войнах, результатами которых неизбежно являлись смерть и увечья воинов и следовавшая за этим необеспеченность их семей, масштабное обнищание населения в связи с повышением налогового бремени в военное время и некоторые другие связанные с этим обстоятельства. В определенной степени эти причины и послужили катализатором формирования и развития законодательства в области социального обеспечения.

Так, Судебник Ивана IV 1589 г. предусматривал выплату бездетным вдовам, потерявшим кормильца, «полетного» по две гривны на год[1], что можно рассматривать как прообраз пенсии по случаю потери кормильца. Помимо полетного обеспечение осуществлялось также путем выделения прожиточного поместья. Земли, которыми владели вдовы и дети участников посольства и обороны Смоленска, согласно приговору Земского Собора 30 июня 1611 г.[2] оставались у этих семей.

Позднее Указом от 3 мая 1720 г. Петр I повелел определять их в монастыри и пожизненно выдавать содержание[3]. В дальнейшем в период царствования Александра I был создан Александровский комитет о раненых, который заведовал содержанием заслуженных воинов. Денежные средства учрежденного 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, выплачивались пенсии сестрам милосердия и Красного Креста, оказывалось покровительство отставным нижним чинам и их семействам, чинам пожарных команд и их семействам, лицам отдельных корпусов пограничной стражи и жандармов и их семейств. Согласно Уставу о

---

[1] *Судебники* XV–XVI веков. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1952. С. 407.

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

[3] *Энциклопедический* словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1894. Т. 13, полут. 25. С. 42.

[4] *Свод* военных постановлений 1869 года. Петроград: Гос. типография, 1915. С. 222.

воинской повинности 1874 г. обеспечению подлежали 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[1].

Одним из первых юридически оформленных инструментов социальной политики в России можно назвать и *общественное призрение*, которое оформилось еще при царе Федоре Алексеевиче как средство для разумного обеспечения нуждающихся и предупреждения нищеты, в том числе путем организации общественных работ. В ноября 1775 г. был впервые сформирован специальный государственный орган по решению социально-культурных проблем – 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[2]. Деятельность приказа общественного призрения была материально обеспечена из различных источников, в частности, казны императорского величества и добровольных подаяний. На сельские и городские общины и приходы была возложена обязанность кормить своих бедных, не допуская их до нищенства.

Особенностью общественного призрения того периода являлось предоставление не столько денежной помощи, а по преимуществу помещение в специализированные и учебные заведения, больницы, предоставление работы. Значение Учреждений 1775 г., заключается в том, что они положили начало систематической организации общественного призрения, являвшегося прообразом института социально-обеспечительных услуг. Указом 1781 г. предусматривался и такой вид вспомоществования, при котором городовой маклер приказа общественного призрения вскрывал кру́жки с добровольными податями и раздавал деньги бедным, не могущим приобретать работой себе пропитание.

---

[1] Устав о воинской повинности (со всеми дополнительными узаконениями и разъяснениями, последовавшими со времени обнародования его до 15 июля 1876 г.). Новгород: Типография Губернского правления, 1876. С. 44.

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

Развитие общественных отношений постепенно привело к формированию новой области правового регулирования, связанной с *медицинским обслуживанием,* прежде всего рабочих. Пожалуй, впервые медицинское обслуживание этой категории нашло нормативное закрепление в Регламенте суконным и каразейным фабрикам от 2 сентября 1741 г.[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.

Рост числа городов, увеличение численности городского населения, бурное развитие торговли и ремесел в городах в конце XVIII в. требовали нового подхода к правовому регулированию отношений среди ремесленников. Грамотой на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. было установлено *обеспечение за счет ремесленной казны*. Определялось, что заболевшему или обедневшему из ремесленной казны помимо вызова лекаря полагаются денежные выплаты, а также весьма своеобразный вид помощи – «придать подмастерья или ученика»[2]. Исключение составляли случаи пьянства и мотовства. Причем по выздоровлении он должен возвратить все полученное от схода, но без уплаты каких-либо процентов за это. Ремесленная казна формировалась из средств самих же ремесленников: из «прихода» и «пенных денег» (т.е. полученных в виде пени за различные нарушения, предусмотренные Ремесленным положением). Ремесленное положение, по существу, представляло собой симбиоз добровольного личного и обязательного корпоративного страхования по возрасту, по болезни, по случаю потери кормильца и если нуждающийся «обеднеет».

Первая половина XIX в. характеризуется назревающими формационными изменениями политико-экономического характера. В рассматриваемый период начинает интенсивно развиваться экономика страны: учреждаются акционерные общества, правительство

---

[1] *Шелымагин И.И.* Фабричнотрудовое законодательство в России (вторая половина 19 века). М.: Юрид. изд-во Минюст СССР, 1947. С. 12.

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

поощряет деятельность отечественных и иностранных компаний по строительству железных дорог, увеличивается оборот внешней торговли. Освобождение крестьян от крепостной зависимости в 1861 г. обеспечило приток в города дешевой рабочей силы, что дало значительный толчок 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.

По мнению большинства представителей науки права социального обеспечения, появление *социального страхования* явилось результатом перехода к новым социально-экономическим отношениям, основанным на капиталистическом способе производства. Б. Любимов подчеркивал, что при капиталистической системе производства рабочие, вынужденные продавать свою рабочую силу в целях содержания себя и своей семьи, при отсутствии собственности не имеют другого источника средств к существованию, кроме трудового заработка. Однако при утрате возможности трудиться вследствие болезни, увечья, инвалидности или безработицы рабочий лишается источника существования. Идея о том, что обеспечение трудящихся во всех случаях утраты заработка должно производиться за счет особого фонда, постепенно приобретает законодательное закрепление[1].

Однако было бы ошибочно полагать, что появление нового для того времени законодательного массива объяснялось исключительно приверженностью законодателя принципам гуманизма и социальной справедливости. Предпосылки возникновения законодательства о социальном страховании кроются преимущественно в сложившейся к тому времени в капиталистических странах и России социально-политической обстановке. Для нее были характерны активизация рабочего движения с нарастанием революционных настроений пролетариата, следствием чего стал переход от малоэффективного репрессивно-реакционного метода управления экономикой к тактике частичных уступок со стороны власти и капитала.

Однако первые законодательные акты в этой области, по суще-

---

[1] *Любимов Б.* Социальное страхование в прошлом и настоящем. М., 1925. С. 5.

ству, не являлись страховыми и распространялись на некоторые категории наемных работников[1]. Так, Временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность, от 15 мая 1901 г. и Закон о вознаграждении потерпевших рабочих вследствие несчастных случаев от 2 июня 1903 г. распространяли свое действие на рабочих, занятых на фабрично-заводских, горных и горнозаводских предприятиях, оставляя основную массу рабочих без права на обеспечение. При этом Закон от 2 июня 1903 г. устанавливал деликтную гражданско-правовую ответственность работодателей. Кроме этого, она была персональной, поэтому в случае перехода предприятия к другому лицу отсутствовали гарантии получения возмещения даже при удовлетворении иска в суде.

Законы от 23 июня 1912 г. «О страховании от несчастных случаев» и «О страховании на случай болезни», хотя и были призваны законодательно закрепить систему обязательного социального страхования и устранить существовавшие проблемы в обеспечении рабочих, во многом не достигли этой цели. Как и прежние законодательные акты в этой сфере, они не распространяли действие на подавляющее большинство трудящихся, а Закон о страховании от несчастных случаев действовал только в европейской части и на территории Кавказского края на крупных предприятиях (более 20–30 рабочих) и в связи с этим охватывал своим действием не более 15 % от общей численности рабочих России[2].

Тем не менее, несмотря на определенные проблемы на первоначальном этапе формирования социального страхования, сам факт его появления в России следует оценивать, безусловно, как позитивное и прогрессивное явление. В дальнейшем в ходе масштабного революционного рабочего движения начала XX в. социальному страхованию в России был задан специфичный вектор развития.

---

[1] Следует также сказать о том, что в Российской империи были приняты и действовали шесть частных законов, касавшихся обеспечения рабочих и служащих казенных заводов и государственных ведомств (подробнее об этом см.: *Любимов Б.* Указ. соч. С. 42–43).

[2] *Любимов Б.* Указ. соч. С. 98. См. также: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. С. 78.

В XIX в. получает развитие *государственное пенсионирование*, в частности, в 1857 г. был утвержден Устав о пенсиях и единовременных пособиях[1]. Право на пенсию приобреталось «беспорочною выслугою сроков», установленных для каждой категории чиновников. Согласно данному акту пенсиями обеспечивались не только чиновники, но и работники государственных заведений, например, мастера Императорской Петергофской гранильной фабрики. В. Дурденевский писал, что пенсионное обеспечение военных и гражданских чиновников производилось сначала персонально, затем по группам, включая и низшие чины. При этом, как указывал автор, 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[2]. Тем не менее в указанных актах речь идет уже о *праве,* т.е. 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. Указанный Устав предусматривал два вида пенсий, в целом схожих с современными институтами права социального обеспечения пенсий за выслугу лет и пенсий по инвалидности.

Согласно Закону от 30 мая 1888 г.[3] учреждение сберегательно-вспомогательных и пенсионных касс стало обязательным для частных железных дорог, и хотя на казенных железных дорогах приплату вместо самой дороги производила казна, данный вид обеспечения нельзя в полной мере считать финансируемым государством.

Помимо государственного пенсионирования предусматривались *эмеритальные кассы гражданских ведомств*, в частности, Мини-

---

[1] Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. Официальное издание 1896 г., дополненное продолжением 1902 г., а равно позднейшими узаконениями, разъяснениями Правительствующего Сената, необходимыми выдержками из других частей Свода Законов, штатами, циркулярами и пр. Свод Законов. Т. 3, кн. 2. СПб.: Гос. тип., 1906.

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

[3] *Общее* положение о пенсионных кассах Российских частных железных дорог // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. 8, № 5263. 1888. С. 280 и далее.

стерства юстиции, кассы горных инженеров, кассы детских приютов ведомства учреждений императрицы Марии и некоторых других. Например, в уставе эмеритальной кассы Министерства юстиции от 1 июля 1860 г. было предусмотрено, что эмеритальные кассы Министерства юстиции имеют целью обеспечить оставляющих службу чинов сего ведомства, участвовавших взносами в кассу, и их семейства[1]. Данная выплата была негосударственной и являлась, по сути, добровольным страхованием на случай прекращения государственной службы и утраты в связи с этим денежного содержания.

Таким образом, с учетом изложенного первому этапу развития отечественного права социального обеспечения в целом были присущи следующие особенности:

1) преимущественно сословный подход к определению категорий нуждающихся. Сословный характер обеспечения носили, в частности, государственное пенсионирование и эмеритура, предназначенные исключительно для чиновников всех уровней, цеховая взаимопомощь для ремесленников и некоторые другие;

2) в нем объективно сочетались элементы феодально-монархического и более прогрессивного буржуазного подходов к социальному обеспечению: сохранение дворянских привилегий при одновременном отражении интересов предпринимателей и пролетариата на основе страховых начал. Одновременно в ходе этого этапа постепенно расширялся, хотя и не существенно, круг субъектов-получателей социально-обеспечительных предоставлений. Конец этапа ознаменовал появление новой для царской России организационно-правовой формы социального обеспечения – обязательного социального страхования, которая, однако, получила своеобразный вектор развития в связи с Февральской и Октябрьской революциями 1917 г.;

3) в целом он заключал в себе шесть обособленных друг от друга, но различных по способу финансирования и по кругу субъектов-получателей направлений социального обеспечения:

– обеспечение военнослужащих и членов их семей;

– общественное призрение, включающее бесплатное фабричное медицинское обслуживание;

---

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

– государственное пенсионирование;
– цеховую взаимопомощь ремесленников;
– социальное страхование рабочих;
– эмеритуру.

При этом широкое распространение имели вспомоществование и благотворительность, основанные на частных добровольных пожертвованиях, которые, однако, не следует рассматривать в качестве мер социального обеспечения.

2.7.2. Социалистический (советский) этап

Учитывая чрезвычайно большое количество нормативных правовых актов, принятых в период этапа социалистических преобразований, в качестве основных показателей для периодизации в литературе советского периода[1], как правило, выделялись круг обеспечиваемых субъектов, их статус, а также качественное изменение организационно-правовой формы социального обеспечения, обусловленное изменением способов финансирования видов обеспечения. Нами используется иной подход, мы выделим особенности этапа в целом и проиллюстрируем их нормативным материалом.

После Октябрьской революции 1917 г. вводится *всеобщее страхование трудящихся.* Поскольку страхование было распространено на всех трудящихся, то и взносы должны были вносить все предприятия. Однако страховые взносы добровольно платили немногие: крупные и средние становились недоимщиками, мелкие не платили вообще. Не были созданы органы, которые должны собирать взносы на страхование. В связи с указанными причинами государство отходит от страховых принципов. Декретом от 17 апреля 1919 г. «Об изменении финансовой системы социального обеспечения» полностью упразднено социальное страхование и установлено государственное

[1] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР (Советское право социального обеспечения). С. 62; *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971.

социальное обеспечение[1]. Государственные предприятия и учреждения были освобождены от уплаты страховых взносов за рабочих и служащих. Средства на социальное обеспечение стали отпускаться из государственного казначейства.

В период НЭПа (новой экономической политики[2]) появляется частная промышленность, используются различные рыночные инструменты регулирования экономики. В результате подъема в экономике появились реальные предпосылки для возрождения социального страхования трудящихся за счет предприятий, на которых они работают. СНК принимает Декрет от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»[3]. Государственный бюджет был частично освобожден от расходов по социальному обеспечению. Но поскольку вне круга застрахованных остались группы населения страны, которые нуждались в помощи государства и находились на иждивении трудящихся, широкомасштабное развитие социального обеспечения за счет ассигнований государства продолжалось. Кроме того, 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[4].

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, т.е. было закреплено *всеобщее бесплатное ме-*

---

[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] Считается, что период НЭПа юридически начался с принятием Декрета ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом» и завершился принятием 11 декабря 1931 г. № 848 Постановления СНК «Об организации и составе комитета цен при Совете труда и обороны», по существу запретившему частное ценообразование и частную торговлю в СССР.

[3] СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

[4] *Советское* пенсионное право: учеб. пособие / под ред. М.Л. Захарова. М.: Юрид. лит., 1974. С. 84.

дицинское обслуживание, предоставляемое всем гражданам независимо от их правового положения[1]. Состояние здоровья гражданина, таким образом, было признано государством единственным критерием, в силу которого он признавался нуждающимся в медицинском обслуживании. Следует отметить, что уже с 1926 г. для пострадавших от несчастных случаев вне дома помимо неотложной помощи бесплатно предоставлялись медикаменты и лечебные средства[2].

Первоначально в праве на социальное обеспечение был заложен *классовый подход* и оно рассматривалось элементом правового статуса только трудящихся. Несколько позднее в Положении о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. законодатель стал использовать *иной критерий нуждаемости* гражданина в социальном обеспечении – утрату заработка или его части вследствие нетрудоспособности. Указанное Положение предусматривало только один вид пенсий – по инвалидности. Пенсии по возрасту не предусматривались, а старость рассматривалась как одна из причин инвалидности, но не как самостоятельное основание для возникновения права на пенсию. Декретом от 28 августа 1919 г. «О социальном обеспечении членов семейств трудящихся в случае смерти кормильца семьи»[3] были установлены пенсии по случаю потери кормильца.

В Постановлении СНК РСФСР от 8 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении инвалидов»[4] 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[5].

С января 1928 г. были юридически оформлены *пенсии по воз-*

---

[1] СЗ СССР. 1937. № 22. Ст. 88.

[2] См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения: учеб. С. 96.

[3] СУ РСФСР. 1919. № 43. Ст. 429.

[4] Там же. 1921. № 79. Ст. 672.

[5] *Систематический* сборник по социальному обеспечению (Действующее законодательство по вопросам государственного обеспечения, крестьянской общественной взаимопомощи и кооперации инвалидов). М.: Взаимопомощь, 1926. Т. 1. С. 3–4.

расту в качестве самостоятельного вида пенсий. Первоначально пенсионирование по возрасту было установлено для рабочих предприятий текстильной промышленности, затем для рабочих, а также служащих прочих отраслей народного хозяйства[1]. После принятия Конституции СССР 1936 г. получение пенсии по возрасту и инвалидности служащими осуществлялось на тех же условиях, что и для рабочих[2].

Систематический сборник по социальному обеспечению 1926 г.[3] предусматривал оказание помощи лицам, впавшим в нужду и *пострадавшим от стихийных и социальных бедствий*. Впервые в отечественном законодательстве был закреплен термин «нуждаемость» и субъектом 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 указанного сборника был посвящен *крестьянской взаимопомощи*. В задачу обществ взаимопомощи входило проведение социального обеспечения в деревне и оказание помощи инвалидам, маломощному крестьянскому населению, вдовам и сиротам, впавшим в нужду; лицам, пострадавшим от стихийных и социальных бедствий. Финансовая система крестьянской взаимопомощи составлялась из членских взносов, субсидий органов социального обеспечения, доходов от имущества и предприятий[4]. Последующие мероприятия государства на селе – раскулачивание и сплошная коллективизация – приводят к тому, что класс наемных работников в деревне практически исчез. Вместо социального страхования стали развиваться колхозные кассы взаимопомощи, ставшие правопреемниками касс крестьянской взаимопомощи. В марте 1931 г. утверждено Положение об этих кассах[5].

---

[1] *Астрахан Е.И.* Указ. соч. С. 89.

[2] См. также Постановление ВЦСПС от 31.07.1937 // СЗ СССР. 1937. №49. Ст. 203.

[3] *Действующее* законодательство по вопросам Государственного обеспечения, крестьянской общественной взаимопомощи и кооперации инвалидов. М.: Взаимопомощь. 1926. Т. 1.

[4] *Систематический* сборник по социальному обеспечению. М.: Взаимопомощь, 1926. Т. 1. С. XIX.

[5] СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.

Помимо государственного страхования и крестьянской взаимопомощи развивается государственное обеспечение, в частности, *обеспечение пенсиями и пособиями военнослужащих и членов их семей*[1]. За счет ассигнований из государственного бюджета обеспечиваются лица, имеющие особые заслуги перед государством и обществом независимо от вида их общественно полезной деятельности, некоторые категории военнослужащих, писатели, композиторы, работники изобразительных искусств – члены творческих союзов и члены семей всех указанных лиц[2]. Постановлением СМ РСФСР от 13 июля 1957 г. введены пособия инвалидам и престарелым, не получающим государственные пенсии[3]. 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»[4]. В соответствии с ним введен новый вид пособий – инвалидам с детства I и II групп, достигшим 16-летнего возраста[5].

После Великой Отечественной войны увеличивается число видов обеспечения и появляются *новые группы обеспечиваемых*, в частности, введены государственные пособия многодетным и одиноким матерям[6]. Признав наличие *малоимущих семей,* государство обращается к опыту прежних лет, предоставляя денежные средства в

---

[1] См.: *Постановления* СНК СССР от 16 июля 1940 г. № 1269 «О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям» (СП СССР. 1940. № 30. Ст. 729) и от 5 июля 1941 г. № 1447 «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» (СП СССР. 1941. № 15. Ст. 282).

[2] *Андреев В.С.* Материальное обеспечение граждан СССР в старости, в случае инвалидности и временной нетрудоспособности. М.: Госюриздат, 1963. С. 128.

[3] СП РСФСР. 1958. № 1. Ст. 14.

[4] СП СССР. 1967. № 23. Ст. 161.

[5] См.: *Постановление* СМ СССР от 25.10.1963 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» // Социальное обеспечение в СССР: сб. нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 471.

[6] Там же. С. 453.

зависимости от размера дохода на члена семьи[1]. Согласно Закону о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. право на пенсию приобрели *учащиеся и аспиранты*[2]. Позднее государственное пенсионное обеспечение было распространено на бывших членов промысловой кооперации; председателей, специалистов, механизаторов колхозов и их семьи. В соответствии с Законом СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов» выплачивались не только пенсии, но и пособия женщинам по беременности и родам. 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 Конституции СССР 1977 г. указывалось, что в СССР действуют и развиваются государственные системы здравоохранения, социального обеспечения, а ч. 2 ст. 43 закрепила организационно-правовые формы социального обеспечения (страхование рабочих, служащих и колхозников), сочетание финансирования пенсий по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца за счет государственного бюджета и средств колхозов, заботу о престарелых гражданах и инвалидах. Сопоставляя положения Конституции СССР 1977 г. с нормами ст. 39 и 41 Конституции РФ 1993 г., можно заметить преемственность основных прав и конституционных гарантий в области социального обеспечения.

Подводя итог, подчеркнем основные особенности советского этапа развития права социального обеспечения:

1) в первые годы советской власти позиционировался полный формальный отказ от достижений законодательства царской России. Фактически же советская власть во многом не смогла обойтись без опыта прошлого и продолжала использование двух основных и неизменных способов финансирования расходов на социальное обеспечение: прямых ассигнований из бюджета и страховые взносов,

---

[1] *Постановление* СМ СССР от 25.10.1963 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» С. 471. См.: *Указ* Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. № 312-IX «О введении пособий на детей малообеспеченным семьям».

[2] *Советское* пенсионное право: учеб. пособие / под ред. М.Л. Захарова. М.: Юрид. лит., 1974. С. 87.

[3] *Социальное* обеспечение в СССР: сб. нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 23.

взимаемых в обязательном порядке с организаций и граждан. Вместе с тем система социального обеспечения была построена на принципиально новых началах, основу которой составила ленинская страховая рабочая программа, сформулированная в резолюции Всероссийской конференции РСДРП 1912 г. «Об отношении к думскому законопроекту о государственном страховании рабочих»;

2) существенно увеличились субъектный состав получателей и число случаев осуществления социально-обеспечительных предоставлений. Для последних было характерно постепенное и планомерное повышение потребительских свойств и количественных показателей. Несмотря на то, что в рамках социалистического этапа до конца не был преодолен классовый принцип обеспечения (например, не были охвачены социальным страхованием кустари (индивидуальные предприниматели) и лица, осуществлявшие индивидуальную творческую деятельность), значение начинает приобретать категория нуждаемости, которая определяется вне зависимости от социально-классовой принадлежности или профессии. Состояние нуждаемости обусловливается только теми обстоятельствами, которые государство признает уважительными, когда гражданин лишен способности к самообеспечению и содержанию своей семьи;

3) государство использовало нормы права социального обеспечения также для решения некоторых косвенных задач, в частности, повышения дисциплины труда работающих граждан, например, через определение величины пособия по временной нетрудоспособности в зависимости от продолжительности непрерывного трудового стажа, а также членства в профсоюзе;

4) в целом к 1990-м гг. были сформированы практически все основные институты права социального обеспечения в преддверии качественно нового этапа в развитии этой отрасли

2.7.3. Современный (постсоциалистический) этап

Коренные изменения социально-экономической и политической ситуации в стране на рубеже 80–90-х гг. XX в. создали предпосылки для существенного изменения системы социального обеспечения нуждающихся лиц. Эти изменения нашли отражение в законодательстве 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 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 о государственных пенсиях 1990 г. 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.

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. Государство при помощи четко определенных критериев, в частности, такого критерия, 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 Законом о государственной социальной помощи. Подтверждает сказанное и другой пример. Первоначально Законом о государст-

венных 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 (ПФР, ФСС, ФОМС)*. 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.

Еще одной 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 страховом стаже 8 лет и более размер пособия должен составлять 100 % заработка. Однако за счет установления максимальной величины базы страховых взносов максимальный размер пособия определяется из фиксированной денежной суммы, которая может быть значительно ниже получаемого заработка.

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, в частности, государственных социальных пенсий.

Не менее показательным примером рассматриваемой тенденции является *частичная замена натуральных видов социального обеспечения денежными выплатами*. Примером может служить реформа системы социально-обеспечительных льгот, когда льготы с материальным содержанием заменялись выплатами в твердой денежной

сумме, которые, однако, в большинстве случаев не стали эквивалентом стоимости 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, защиту семьи, материнства, отцовства и детства, *социальной защиты, включая социальное обеспечение*.

На практике реализация полномочий происходила первоначально в порядке собственной инициативы субъектов РФ и органов местного самоуправления, а затем в связи с передачей определенных полномочий федеральным законом. Низкий уровень обеспечения, предоставляемого в соответствии с федеральным законодательством, обусловил расширение полномочий субъектов Федерации и даже муниципальных в сфере социального обеспечения.

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 конвенций. Заключены или сохранили действие специальные двусторонние договоры о социальном обеспечении, о чем шла речь ранее. Примером тесного сотрудничества с государствами-участниками СНГ являются межгосударственные соглашения[2],

---

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

[2] 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* государств-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 пенси-

в силу которых в области 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. Дальнейшая интеграция в указанной области предполагается также в рамках Евразийского союза.

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 механизм сохраняет свое значение и в настоящее время. Однако стремление законодателя к специализации, 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[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 Го-

---

онного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ» // Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

[1] Например, в соответствии со ст. 15 Закона о статусе судей 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 судьи, занимающего соответствующую должность, в то время как размер страховых пенсий в настоящее время исчисляется из усредненных нормированных условных показателей, что приводит к значительному разрыву в величине пенсионного обеспечения указанных категорий.

сударственной 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.

Далее, несмотря на отмену персональных пенсий в 1990 г., фактически этот институт продолжает существовать в праве социального обеспечения, доказательством чему является завуалированная 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[1].

Приведенные примеры свидетельствуют о *сверхобеспечении*, т.е. 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. По нашему мнению, существование и развитие рассматриваемой тенденции нельзя признать дифференцированным регулированием, ибо при этом *утрачивается 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;

---

[1] 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) 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. Результатом активного нормотворческого процесса явилось не только обновление законодательства в этой сфере, но одновременно и дестабилизация нормативной системы, приводящая к появлению значительного числа правовых коллизий. Эта особенность свойственна, конечно, не только данной отрасли правового регулирования, но она тем не менее специфицирует именно современное состояние законодательства о социальном обеспечении.

Глава 3

ПРИНЦИПЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

3.1. Понятие и система принципов 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 категории «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, т.е. без особых расхождений во взглядах на сущность данной правовой категории.

Конечно, в литературе содержатся разнообразные определения понятия принципа права (правового принципа), но имеющие 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

---

[1] См.: *Общая* теория государства и права. Академический курс: учеб. для вузов / под ред. М.Н. Марченко. Л., 1998. Т. 2; *Лившиц Р.З.* Теория права: учеб. М., 1994. С. 14, 15, 195; *Теория* государства и права: учеб. М., 1995. С. 171; *Смирнов О.В.* Основные принципы советского трудового права. М.: Юрид. лит.,

нормативнозакрепленные 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 о 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.

В целом вопросы о видах и содержании принципов права социального обеспечения приковывают к себе внимание многих исследователей[1] и не находят единообразного понимания и разрешения даже у специалистов в этой области российской юридической науки[2]. Объясняется это рядом причин: относительной «молодостью»

1977. С. 7–8; *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Сов. гос-во и право. 1970. № 6. С. 21; *Право* социального обеспечения: учеб. 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. … канд. юрид. наук. Пермь, 1999; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2000.

[1] См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М.: БЕК, 2002. С. 102–109; *Право* социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 1999. С. 48–56; *Федорова М.Ю.* Право социального обеспечения: учеб. пособие. Новосибирск: Сиб-АГС, 1997. С. 22–23; *Севостьянова В.Б.* Указ. соч. С. 11–12 и др.

[2] 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

науки права социального обеспечения по сравнению с устоявшимися отраслями права России, колоссальной нестабильностью законодательства о социальном обеспечении, которое весьма часто меняет свои приоритеты, отсутствием кодифицированного или хотя бы инкорпорированного 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 положения ТК РФ (ст. 2–4), УПК РФ (глава 2), УИК РФ (ст. 8) и многих других кодифицированных актов.

Суть второго способа состоит в том, что в законодательстве не предусматриваются специальные статьи, тем более разделы нормативных актов, как правило именуемые «общие положения (начала)», которыми бы прямо, непосредственно закреплялся тот или иной принцип, в которых бы 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. осно-

---

этой отрасли права и являются принципами более широкой системы – системы государственного социального обеспечения. Поэтому, предлагая не смешивать принципы построения системы социального обеспечения с принципами права социального обеспечения, он выделяет следующие виды принципов этой правовой системы: а) связь обеспечения, как правило, с трудом; б) обеспечение не только трудящихся, но и членов их семей; в) свобода приобретения гражданами своих прав и распоряжения ими; г) приоритет в обеспечении некоторых категорий трудящихся (См.: *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Свердловск, 1986. С. 75–91).

вываются на определенных идеях, которые, будучи нормативно закрепленными, приобретают форму правового принципа. Эта мысль была достаточно оригинально и образно сформулирована В.Н. Скобелкиным: «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 правового 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 нормативном материале. Это, 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, является лишь элементом, 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, ограниченной группы. Поэтому указанные принципы в юридической литературе относятся не к отраслевым, а к *институциональным*, отражающим существенные черты правового регулирования в пределах отдельных институтов данной отрасли. Принципы отдельных институтов могут совпадать с общеотраслевыми принципами и с принципами других институтов, но полной их иден-

---

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

тичности быть не может. К примеру, принцип адресности, закрепленный в Законе об основах социального обслуживания, присущ всему праву социального обеспечения, в связи с чем он, несмотря на его месторасположение, является отраслевым, а не институциональным. Напротив, принцип приоритетности предоставления социально-обеспечительных услуг несовершеннолетним является сугубо институциональным. Он не применяется, в частности, в механизме правового регулирования пенсионных отношений, отношений по предоставлению различных пособий, льгот, компенсаций.

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 с которыми и на основании которых 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: 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 обеспечить 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».

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 аварии на Чернобыльской АЭС), 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 большей юридической силы, в частности, верховенство законов над иными нормативно-правовыми актами (указами, постановлениями, распоряжениями, нормативными приказами и т.д.). Этот принцип также задает единый вектор правореализационной деятельности, которая должна основываться на строгом соблюдении требований законов и подзаконных актов.

Социально-обеспечительные отношения регулируются большим многообразием правовых актов, причем законы здесь выполняют роль 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 государственных социальных (внебюджетных) фондов, без детальной регламентации положения федеральных законов, интерпретируются с позиции сугубо узковедомственных интересов, что приводит к нереализованности законных прав и интересов нуждающихся граждан, т.е. к деформации принципа законности.

Право социального обеспечения – в определенной степени уникальная отрасль права, поэтому в ней в отличие, к примеру, от отраслей процессуального права число межотраслевых принципов не столь значительно. Существование таких принципов обусловлено совпадением в известной степени предметов правового регулирования. Сфера применения норм права социального обеспечения совпа-

дает и пересекается с предметом семейного, жилищного, трудового и даже уголовно-исполнительного права. 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 межотраслевых принципов. К их числу, в частности, можно отнести принцип права на охрану здоровья, на защиту от безработицы, на поддержку семьи, материнства и детства, на 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.

3.2. Отраслевые принципы права социального обеспечения

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, т.е. 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 предоставления 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 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*, 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 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, что в нашей стране каждый человек, находящийся в состоянии нуждаемости, может претендовать на предоставление ему либо помощи, либо содержания за счет государственных (общественных и (или) обобществленных) средств. Итак, первым и, пожалуй, наиважнейшим принципом права социального обеспечения является общепризнанная цивилизованным мировым сообществом идея о его ***всеобщности***, *т.е. охвате нормами данной отрасли всех категорий нуждающихся граждан*.

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 принципом 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, 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 обстоятельств (болезнь, старость, детство, сиротство, отсутствие работы и т.д.), наступление которых позволяет каждому гражданину реализовать предусмотренное Конституцией РФ 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 иждивенчество*.

В данном случае подчеркивается, во-первых, особый *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 нетрудоспособности и его продолжительности и т.д.

Следующим отраслевым принципом, подлежащим рассмотрению, является ***осуществление социального обеспечения на уровне удовлетворения алиментарных потребностей нуждающихся граждан***. 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 жизнесуществования ситуации. Но не менее важным аспектом данного вопроса является уровень обеспечения, объем социально-обеспечительных предоставлений. В этой связи утверждение, что право социального обеспечения уже в современный период создает условия для достойного существования человека, во многом не соответствует реалиям и может расцениваться в качестве цели и перспективы развития отрасли в соответствующем направлении.

Что же касается утверждения о том, что на государстве лежит обязанность предоставлять обеспечение на уровне, достаточном для существования, то оно по меньшей мере не соответствует содержанию действующего законодательства по отношению ко всем категориям нуждающихся, в связи с чем не может рассматриваться в качестве общей идеи права социального обеспечения России. Этот принцип, как и в России монархической, действует лишь по отношению к государственным служащим: военным, правоохранительным, гражданским. Причем в последнее время из категории служащих государству лиц искусственно исключены работники государственных (муниципальных) учреждений образования, здравоохранения, науки, культуры. В результате произошло увеличение количества субъектов, обеспечение которых не достигает этого уровня. 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 понимание сущности рассматриваемого принципа и его терминологическая характеристика должны основываться на оценке качества существующих видов социально-обеспечительных предоставлений даже по той причине, что уровень обеспечения – категория оценочная как с позиций субъективного восприятия отдельным человеком, так и с точки зрения объективных показателей. Например, 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. При этом удовлетворению подлежат по общему правилу только *алиментарные потребности*, создающие условия не для комфортной, изобильной жизни, 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 алиментарным предоставлением.

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 средств и (или) условий, необходимых для удовлетворения их алиментарных потребностей*.

Социальное обеспечение как система существует и функционирует за счет специальных средств. Одни авторы считают, 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. Однако, на наш взгляд, более точным его определением будет следующее: *социальное обеспечение осуществляется за счет общественных и (или) обобществленных средств*.

В структуре этих средств, во-первых, следует выделять средства бюджетов всех уровней – это общественные средства, формирующиеся за счет налогов, сборов, пошлин, 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). Во-вторых, это страховые платежи в государственные социальные (внебюджетные) фонды. Страховые средства – это обобществленные индивидуальные платежи и накопления, распределяющиеся лишь между *застрахованными лицами*; они также юридически являются государственными, поскольку государство приняло на себя обязанность по контролю за их аккумуляцией, закрепив одновременно порядок их

распределения между застрахованными субъектами социально-обеспечительных правоотношений.

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, т.е. отступлением от правовой идеи солидарности, и социальное обеспечение застрахованных лиц, т.е. таких категорий граждан, которые и за которых выплачиваются страховые взносы в государственные социальные (внебюджетные) фонды и которые, таким образом, формируют собственный капитал на различные ситуации нуждаемости (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. Суммы страховых взносов этих работников не просто аккумулируются и оседают в государственных социальных (внебюджетных) фондах – они расходуются на выплату пенсий текущему поколению пенсионеров. В будущем же лица, которые выплачивают страховые платежи в настоящее время, 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 трудоспособного 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 услугами, 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) распределяются на иных клиентов соответствующих медицинских организаций.

Стоит обратить внимание еще на один отраслевой принцип права социального обеспечения. Это – принцип ***гибкости и адаптивности социально-обеспечительных предоставлений***. Политика государства в этой области правового регулирования преследует двуединую цель: оказать содействие нуждающимся гражданам, но такое и в таких параметрах, чтобы это не отразилось на общенациональных интересах, причем публичный (государственный) интерес нередко 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 о государственных пенсиях 1956 г. и Закон о государственных пенсиях 1990 г.

Со становлением и развитием многоукладной экономики, ее частного сектора государство кардинально изменило свою политику в деле пенсионного обеспечения. В результате реформирования пен-

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

Несмотря на постоянно изменяющиеся условия, изменения качественных характеристик и количества категорий нуждающихся граждан, нормотворческие органы руководствуются одной идеей: не изобретать новых, а адаптировать существующие виды предоставлений для удовлетворения жизненно необходимых потребностей граждан на текущий момент. В этом, собственно, и состоит суть рассмотренного правового принципа.

Еще одним отраслевым принципом, сформулированным и обоснованным судебной практикой и прежде всего КС РФ, следует считать принцип ***преемственности правового регулирования социально-обеспечительных отношений***. Суть данного принципа раскрывается в тезисе о недопустимости отмены или ограничения прав на социальное обеспечение без равноценной замены. С одной стороны, длящийся характер правоотношений в социальном обеспечении предполагает применение норм тех актов, которые фактически утратили силу, но вследствие действия принципа ультраактивности подлежат реализации в конкретной ситуации (например, при исчислении стажа), хотя и в удаленный от свершившихся в прошлом обстоятельств период времени[1]. С другой стороны, принимая решение об изменении подхода к правовому регулированию, нормотворец обязан обеспечить не только необходимый переходный период, но и адекватную переоценку, сохранение, преобразование ранее приобретенных прав.

---

[1] Данный коллизионный принцип известен как lex tempi actus, предполагающий, что применению подлежит закон времени совершения действий.

В юридической литературе выделяются и другие отраслевые принципы права социального обеспечения. Но мы склонны считать, что они либо уточняют (и нередко дублируют) содержание рассмотренных выше правовых идей, либо не отражают фундаментальные аспекты правовой политики в данной области правового регулирования, либо, наконец, являются идеями доктринальными (сугубо теоретическими), 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) адресности социально-обеспечительных предоставлений;

3) обеспечения на уровне удовлетворения алиментарных потребностей нуждающихся граждан;

4) обеспечения за счет общественных и (или) обобществленных средств;

5) солидарности;

6) гибкости и адаптивности видов социально-обеспечительных предоставлений;

7) преемственности правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

К системе отраслевых принципов также следует отнести так называемые внутриотраслевые (институциональные) принципы, связанные с отдельными структурными элементами – это отрасли пенсионного права, генерального института социально-обеспечительных услуг и др.

Кроме перечисленных принципов целесообразно выделить и относительно самостоятельную группу основополагающих идей, имеющих организационный характер, в частности, принципы системы обязательного социального страхования (принцип устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования, эквивалентности страхового обеспечения и др.[1]).

---

[1] См. разд. 1.1.4 настоящего учебника, а также ст. 4 Закона об основах обязательного социального страхования.

Глава 4

ИСТОЧНИКИ (ФОРМА) ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

4.1. 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. В качестве наиболее существенных признаков, характеризующих нормативный правовой акт, как правило, указываются[2]:

– наличие в нем правовых норм, т.е. правил поведения, обязательных для относительно неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений;

– установленная процедура принятия управомоченным органом (государственным, муниципальным) или должностным лицом;

– формальная определенность, т.е. его внешнее проявление в виде документа установленной законом или на его основе формы.

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

Во-первых, в течение 1990–2000-х гг. сформировалась новая система источников права социального обеспечения, обусловленная изменениями в первую очередь в организационно-финансовой структуре социального обеспечения, включающей федеральный, региональный (субъектов Федерации) и местный (муниципальных образований) уровни[3], 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

---

[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., например, п. 9 Постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень ВС РФ. 2008. № 1.

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

обеспечения включает три относительно самостоятельные подсистемы – *федеральную, региональную* (субъектов Федерации) и *местную* (муниципальных образований).

Во-вторых, особенностью источников права социального обеспечения является их объективная нестабильность. За период с начала 90-х гг. 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 социального обеспечения в качестве *системного образования с центробежными тенденциями*. Ситуация осложняется еще и тем, что в праве социального обеспечения, как уже отмечалось ранее, в отличие, например, от трудового, гражданского, уголовного и других отраслей нет собственного кодифицированного акта, который является основой любой системы нормативных правовых актов. Более того, 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 достаточно привести продолжающуюся с 2001 г. пенсионную реформу с присущей ей массой федеральных законов и неисчислимым количеством внесенных в них изменений.

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, притом не только постановлениями Правительства РФ, но и актами некото-

рых 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*, так и правления государственных социальных (внебюджетных) фондов (ПФР, ФСС и ФОМС), 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 некоторые иные федеральные министерства и органы управления в пределах средств, выделяемых им в соответствии с федеральным бюджетом, и предоставленных им законодательством полномочий, касающихся регулирования вопросов социального обеспечения.

4.2. Виды и общая характеристика источников права социального обеспечения

Как было отмечено ранее, все нормативные правовые акты в праве социального обеспечения в настоящий период представляют собой системное образование с центробежными тенденциями, в котором, 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*.

Международные правовые акты. 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.

Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 определяет, что общепризнанные

принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы и в случаях, когда международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. При помощи международного правового регулирования подтверждается приверженность России общечеловеческим ценностям, соблюдению прав и свобод человека и гражданина в русле принципов Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В качестве системного явления и действующего юридического инструмента международное регулирование формализуется Венской конвенцией ООН о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., ст. 27 которой устанавливает, что участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения им принятых обязательств.

Международно-правовое регулирование в области социального обеспечения направлено, с одной стороны, на гармонизацию национальных законодательств всех стран посредством формулирования общих принципов, минимальных стандартов социального обеспечения, которые призваны задавать единый вектор развития для национальных систем социально-обеспечительного законодательства. С другой стороны, международно-правовое регулирование имеет и прикладное значение – обеспечение координации национального законодательства разных стран в области социального обеспечения посредством закрепления:

– коллизионных норм (для решения вопросов о применимом праве);

– норм, предусматривающих условия получения тех или иных видов социального обеспечения в одной из стран-участниц в случаях, когда право на них приобретено в другом государстве;

– норм, устанавливающих правила подсчета и подтверждения стажа в странах-участницах договора.

С точки зрения юридической обязательности при реализации международных правовых актов можно выделить две их разновидности:

1) обязательные;

2) рекомендательные.

Обязательным международный правовой акт становится для го-

сударства при условии, когда имеется государственно-правовая санкция для осуществления норм международного права во внутригосударственном праве, т.е. когда соответствующий 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. Такие требования далеко не всегда могут быть выполнены всеми членами международного сообщества. Поэтому международные стандарты социального обеспечения выступают в качестве модельных правовых средств, используя которые, государства устанавливают и реализуют согласованные требования к современным системам социального обеспечения[2].

К *рекомендательным* международным актам относятся те, 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. Среди указанной группы актов наиболее значимыми являются Рекомендации МОТ № 167 о сохранении прав в области социального обеспечения (1983 г.) и № 168 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (1983 г.).

Международное правовое регулирование социального обеспечения включает несколько уровней и в соответствии с ними соответствующие источники правового регулирования социально-обеспечительных отношений по сфере действия классифицируются:

– на универсальные, которые должны применяться во всех странах мира;

---

[1] См.: *Федеральный* закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757. В то же время не все международные правовые акты подлежат обязательной ратификации, а лишь в случаях, предусмотренных ст. 15 указанного Закона.

[2] *Лаптев Г.С.* Международные стандарты социального обеспечения: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 7.

– региональные, которые действуют в пределах конкретного региона;

– двусторонние.

К группе универсальных относятся акты Организации Объединенных Наций и Международной организации труда.

Согласно ст. 22 Всеобщей декларации прав человека каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства. В ст. 25 Декларации определяется, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а также право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь, а все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., принятый в развитие Всеобщей декларации прав человека, в ст. 9 установил, что участвующие в данном Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование. Статья 10 этого Пакта гарантирует особую охрану матерям в течение разумного периода до и после родов. В это время работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению.

В силу ст. 26 Конвенции ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. государства-участники признают за каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование, и принимают необходимые меры для достижения полного осуществления этого права в соответствии с их национальным законодательством. Эти блага по мере необходимости предоставляются с учетом имеющихся ресурсов и возможностей ребенка и

лиц, несущих ответственность за содержание ребенка, а также любых соображений, связанных с получением благ ребенком от его имени.

Большинство конвенций МОТ было ратифицировано еще во время существования СССР. Акты Международной организации труда бывают:

– *общими или рамочными* (Конвенции № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952), № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (1962), № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962), № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982) и др.);

– *специализированными* (Конвенции № 2 «О безработице» (1919), № 103 «Об охране материнства» (1952), № 121 «О пособиях в случае производственного травматизма» (1964), № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1967), № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» (1969), № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (1983) и др.).

К *международным региональным актам в сфере социального обеспечения* следует отнести акты Совета Европы (Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. и др.) и акты, принятые в рамках СНГ. Особое место в ряду актов указанного вида в перспективе займут также акты Евразийского экономического союза.

Значительная часть международных правовых актов этой группы 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. Центральное место в системе актов, принятых в рамках СНГ, безусловно, занимает Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (заключена в г. Минске 26 мая 1995 г.). Иные акты имеют форму соглашений и 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 пособий и некоторым

другим вопросам социального обеспечения. К их числу 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». Значение этих актов сводится преимущественно к сохранению гражданами ранее приобретенных пенсионных прав в период после прекращения существования Союза ССР.

Двусторонние международные договоры в сфере социального обеспечения. Российская Федерация является участницей ряда двусторонних международных договоров, которые направлены на комплексное регулирование социально-обеспечительных отношений на межгосударственном уровне, в том числе с Королевством Испания (1994 г.), Республикой Беларусь (2006 г.), Латвийской Республикой (2008 г.), Республикой Болгария (2009 г.), Чешской Республикой (2012 г.).

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» наделено правом заключать двусторонние международные договоры в виде межправительственных соглашений[1]. Аналогичным правом обладают и уполномоченное министерство в сфере социального обеспечения, а также иные федеральные министерства, которые

[1] См.: *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» (принято в развитие Соглашения государств-участников СНГ от 27 марта 1997 г. «Об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ»); *Соглашение* между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция от 9 марта 2010 г. «О сотрудничестве в области здравоохранения и социального обеспечения» и др.

компетентны заключать межведомственные международные договоры[1].

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 устанавливаются 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

---

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

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 федеральным законам приравнены по статусу не утратившие силу Постановления Верховного Совета РСФСР[2], а также продолжающие действие на территории РФ Основы законодательства РФ об охране здоровья от 22 июля 1993 г.[3]

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» оригинальные правовые нормы, а заимствовать их в федеральном законодательстве, иногда полностью дублируя соответствующие нормативные положения федеральных актов в региональном законодательстве.

В настоящее время наиболее оптимальной моделью следует счи-

---

[1] В данной области практика регулирования посредством федеральных конституционных законов не получила широкого распространения. Нормы, регламентирующие 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. 29–31) (СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170).

[2] 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 др.

[3] 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.

тать 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, следует иметь в виду, 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 социального обеспечения субъекты Федерации на своей территории вправе осуществлять законодательное регулирование не только опережающее (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 и *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 ст. 1 Закона о страховых 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 можно было бы рассматривать в качестве базового (рамочного) закона, дает право органам государственной власти субъектов Федерации осуществлять, в сущности, произвольное правовое регулирование данных отношений, включая самостоятель-

ное 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 акта, устанавливающего не только основные принципы правового регулирования пенсионного обеспечения на всей территории Российской Федерации, но и более четкое разграничение предметов ведения Федерации и ее субъектов в этой области в развитие нормы п. «ж» ст. 72 Конституции РФ.

Указы Президента РФ. Несмотря на обширную законодательную базу в области социального обеспечения, достаточно интенсивно формировавшуюся со средины 90-х гг., участие Президента РФ в регулировании соответствующих отношений и в настоящее время весьма ощутимо. При этом наиболее активный период правотворчества Президента РФ, когда было принято большинство указов по вопросам социального обеспечения, приходится на начало демократических преобразований в России, что объяснялось необходимостью восполнения пробелов в законодательстве и оперативного решения возникающих проблем в сложный и противоречивый период становления новой политической и социально-экономической системы. В настоящее время многие из этих актов утратили юридическую силу, а некоторые действуют в измененном или сокращенном варианте в сравнении с первоначальной редакцией[2]. Современный

---

[1] См., например: *Закон* Кемеровской области от 14 января 1999 г. № 8 «О пенсиях Кемеровской области».

[2] См.: *Указ* Президента РФ от 23 сентября 1993 г. № 1435 «О социальных гарантиях народных депутатов РФ созыва 1990-1995 годов» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3602; *Указ* Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной защите многодетных семей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044 и др.

период нормотворчества Президента РФ в основном связан с регламентацией отношений в области социального обеспечения государственных служащих и некоторых специальных категорий нуждающихся (бывших госслужащих органов СССР, служащих международных организаций, работников ядерного оружейного комплекса и др.).

Постановления Правительства РФ. Данный вид нормативного правового акта на современном этапе в системе законодательства о социальном обеспечении играет важную 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 этот орган исполнительной власти 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 регламентации 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.

Постановления Правительства РФ принимаются по самому широкому кругу вопросов. Правительство РФ утверждает списки работ, профессий и должностей, в соответствии с которыми назначаются страховые пенсии по возрасту с учетом особых условий труда или характера выполняемой деятельности, определяется порядок исчисления величины среднедушевого дохода для назначения государственной социальной помощи малоимущим гражданам и семьям или ежемесячного пособия на детей, устанавливается порядок подсчета и подтверждения отдельных видов стажа и многое другое.

Иные нормативные правовые акты. К категории иных источников права социального обеспечения относятся акты федеральных министерств, служб, агентств, глав администраций 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 предполагается осуществление мероприятий по социальному обеспечению. В современный период на уполномоченное министерство возложен большой объем нормотворческих функций как законодателем, так и Правительством РФ.

При осуществлении полномочий, возложенных на уполномоченное министерство, оно активно взаимодействует в соответствующих сферах с правлениями государственных социальных (внебюджетных) фондов (ПФР, ФСС, ФОМС) 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 государственных социальных (внебюджетных) фондов издавать собственные акты, имеющие специальный характер, по вопросам, составляющим их компетенцию, надо полагать, что в настоящее время нормативные правовые акты этих финансово-кредитных учреждений по правовой

[1] См. п. 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3528).

природе тождественны нормативным правовым актам иных федеральных органов исполнительной власти.

Определенные нормотворческие полномочия в сфере социального обеспечения имеются также и у других федеральных органов (ФСБ, МВД, ФСИН и т.п.), как правило, в отношении занятых в системе государственной военной и правоохранительной службы.

Кроме этого, учитывая многоуровневую систему социального обеспечения в России, следует отметить нормативные правовые акты органов исполнительной власти и управления субъектов Федерации, а также акты органов местного самоуправления, принимаемые в пределах их компетенции на соответствующих территориях в развитие и с целью надлежащего применения законодательных актов (актов представительных органов). Учитывая федеративное устройство РФ и ее территориальную обширность при относительно скромном влиянии федерального центра на решения, принимаемые в соответствующих территориальных единицах за счет собственных бюджетов, достаточно сложно говорить о том, что эта категория подзаконных актов обладает какими-либо минимальными свойствам системности. Наиболее адекватным отражением их современного состояния следует считать наименование «нормативный массив».

Акты судебных органов. На необходимость придания актам судебных органов статуса источника права достаточно часто обращается внимание в литературе[1]. На наш взгляд, к источникам права социального обеспечения можно отнести лишь акты (постановления и определения) КС РФ[2]. Юридическая обязательность актов КС РФ и содержащихся в них правовых позиций суда, как правило, настолько значительна, что в ряде случаев их ставят в один ряд с нормами Конституции РФ[3]. При этом все же оговоримся, что формаль-

---

[1] 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.

[2] Далее по тексту – КС РФ.

[3] Об этом см., например: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. М., 2001; *Он же.* Правовые позиции Конститу-

но источником права следует считать нормы чч. 1 и 2 ст. 79, ч. 2 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»[1], который придает юридическую силу соответствующим правовым позициям КС РФ. 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 подчеркнуть, что данное положение должно иметь временный характер и впоследствии осуществление контроля за правотворческой деятельностью законодательной власти должно обрести иные формы.

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 (в основном постановлений Пленумов Верховного Суда РФ), несмотря на их весомую роль в деле совершенствования правоприменительной практики. Это не вытекает из смысла ст. 126 Конституции РФ и не согласуется с принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Акты, принятые в порядке социального партнерства. В соответствии со ст. 23 ТК РФ социальное партнерство – это система взаимоотношений 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. сверх обяза-

ционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

[1] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

тельных страховых взносов. Следовательно, эти и многие другие вопросы в области социального обеспечения в силу положений ст. 46 ТК РФ принципиально 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 и муниципальных органов (представителей государства). Вместе с тем анализ соглашений нескольких последних лет с участием представителей государства показывает, что стороны, как правило, не создают новых обязанностей, а ограничиваются лишь декларациями о намерениях[1], отсылками к действующему законодательству либо связывают какое-либо предоставление с финансовыми возможностями работодателя, что, очевидно, делает невозможным формирование субъективного права на обеспечение.

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 своих представителей (органов), участвующих в отношениях по социальному партнерству.

Другую же 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 и принятии коллективного договора, как и самих публичных обязательств. Очевидно, что в коллективном договоре также могут регламентироваться мероприятия по предоставлению помощи работникам организации, но эти отношения не являются социально-

[1] См., например, раздел IV Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы // Российская газета. 2013. № 295.

обеспечительными, а представляют собой локальные гарантии трудовых прав работников или меры по дополнительной защите членов их семей. В равной мере это относится и к социально-партнерским соглашениям, заключенным объединениями работников и работодателей без участия представителей государства.

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 федеральные;
– региональные;
– местные;
– отраслевые (межотраслевые).

В зависимости от *срока действия* различают:

– акты неопределенного срока действия;
– временные акты;
– условно срочные (акты, принимаемые на период существования определенных обстоятельств, продолжительность действия которых не может быть точно установлена во времени).

По порядку и процедуре принятия источники могут быть поделены:

– на принимаемые в законодательном порядке;
– принимаемые в административно-распорядительном порядке;
– принимаемые в порядке социального партнерства.

4.3. Способы систематизации законодательства о социальном обеспечении

С точки зрения общей теории права систематизация законодательства о социальном обеспечении может осуществляться посредством *консолидации*, *инкорпорации* или *кодификации*. *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* действую-

щие акты объединяются в определенных предметных (хронологических) сборниках без изменения содержания и выстраиваются в соответствии с их юридической силой. В настоящее время Минюстом России 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, наиболее эффективный 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 единой концепции развития законодательства о социальном обеспечении (хотя в отношении отдельных направлений такие меры осуществлялись)[1].

Другой причиной, которая также называлась, является объективная нестабильность законодательства о социальном обеспечении, вызванная неопределенностью государственной политики в области социального обеспечения, преобладанием решения частных вопросов над стратегическим развитием данной системы, а также финансово-экономическим положением государства и необходимостью постоянного перераспределения финансовых ресурсов.

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. Стремление сделать кодекс во что бы то ни стало без достаточной научной проработки, без широкого участия специали-

---

[1] См.: *Распоряжение* Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // СЗ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029; *Указ* Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

стов 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 Закон о ветеранах, Закон 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*[1], т.е. созданными в ходе работы по объединению норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах, в одном законе. Закон 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. К сожалению, в современный период это, скорее, исключение, чем правило, а стремление нормотворца специализировать отраслевое законодательство значительно преобладает над необходимостью его унифицировать.

4.4. Действие законодательства о социальном обеспечении

Вопрос о действии законодательства о социальном обеспечении имеет существенное практическое значение. В общей 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[2]

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2002. С. 134–135.

[2] В данном случае тезис о принципах действия нормативных правовых актов – это условный термин, поскольку на самом деле предполагается действие не самих актов, а правовых норм, которые в них содержатся.

того, который в конкретном случае должен 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 субординации, соподчиненности. Однако проблема заключается в том, что в науке права социального обеспечения, как и во многих других отраслях права, не выработано общепринятой позиции по вопросу об иерархической структуре нормативных правовых актов, несмотря на большую практическую значимость этого вопроса. Связано это не только с общетеоретическими проблемами соотношения форм права, но и с неопределенностью принципов взаимосвязи нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения на всех уровнях правового регулирования – федеральном, региональном и местном. Более того, иерархия актов всегда достаточно относительна, поскольку при ее построении нередко требуется использовать сразу несколько критериев (дифференционные связи актов, компетенцию нормотворца, время принятия и др.).

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 Федерации или муниципального образования. При этом все подсистемы относительно 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 элементов системы права социального обеспечения (генеральных институтов, институтов и др.), то при таких условиях должна обеспечиваться четкая субординация нормативных правовых актов по предмету регулирования.

По аналогии с положением международных актов и в зависимости от неопределенности 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, по нашему мнению, не вправе устанавливать иное регулирование в своих актах. В противном случае должны действовать нормы соглашения.

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*[2] *(дифференционно-иерархической)*. Например, в ч. 1 ст. 2 Закона об обязательном социальном

---

[1] В литературе по трудовому праву многими авторами признается, что государственные и муниципальные органы являются не *сторонами* социально-партнерского соглашения, а их *участниками*, принимая тем не менее на себя некоторые обязательства по соглашению преимущественно публичного плана (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. юрид. наук. Томск, 2006. С. 75–77).

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

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 на словах «*в соответствии*», которые явно выражают верховенство содержащего его закона по отношению к другим федеральным законам. В большинстве случаев данное положение призвано гарантировать единство принципов и модели 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. Кроме того, 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 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). 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 законами 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, т.е. 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, т.е. то, что в теории права принято называть «обратной силой закона». Эффект ультраактивности характеризует продление действия («сверхдействие», «переживание») норм акта на отношения, возникшие в период его действия и регулируемые этим актом после утраты им юридической силы. Наиболее известным коллизионным принципом, иллюстрирующим данный эффект, является lex tempi actus (применению подлежит закон времени совершения действий).

Необходимо также иметь в виду, что практикой выработаны два способа замены нормативных актов: *прямой* (когда правотворческих 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 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.

Что касается местного уровня источников права социального обеспечения, то их действие основывается на приведенной схеме взаимоотношений федерального и регионального законодательства, с той лишь 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 нетипичное, 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], в которых говорится, 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 5

ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

5.1. Понятие и виды юридических фактов в праве социального обеспечения

Для возникновения правоотношений в сфере социального обеспечения необходимы общие и частные предпосылки. При этом к числу *общих предпосылок* относятся нормы права социального обеспечения, закрепляющие статус субъектов в этой области правового регулирования.

В качестве *частных предпосылок* следует рассматривать юридические факты – конкретные определенные жизненные обстоятельства, выражающиеся в наличии либо отсутствии явлений действительности, прямо или косвенно указанные в нормах права социального обеспечения и влекущие предусмотренные законом правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения прав и обязанностей субъектов.

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 др.) 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 др.), 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 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.

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[1]. 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 др.

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.

Правопрекращающими фактами следует считать, например, смерть нуждающегося, восстановление здоровья или трудоспособности, трудоустройство безработного и др.

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 правоотношений в праве социального обеспечения заключается в том, что они, как правило, возникают на основе фактических составов, когда норма права связывает возникновение правоотношения с несколькими юридическими фактами (системой юридических фактов). Праву социального обеспечения свойственно широкое использование фактических составов как оснований наступления определенных правовых последствий. Это явление характерно для данной правовой отрасли, на что указывают большинство авторов, исследовавших проблему оснований возникновения социально-обеспечительных правоотношений.

Круг обстоятельств, входящих в фактический состав, предусматривается гипотезой правовой нормы или нескольких норм. Для воз-

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2002. С. 151.

никновения социально-обеспечительных правоотношений, как правило, необходим такой фактический состав, который включает:

1) материальные юридические факты (основания и условия права на социальное обеспечение);

2) процедурные юридические факты (обращение лица за предоставлением и решение органа социального обеспечения).

Так, для возникновения системного социально-обеспечительного правоотношения, связанного с получением страховой пенсии по возрасту, необходимо совокупное наличие следующих обстоятельств:

а) достижение установленного пенсионного возраста и наличие необходимого страхового стажа (материальные факты);

б) заявление лица о назначении пенсии и решение территориального органа ПФР о назначении пенсии (процедурные факты).

Наличие отношений, тесно связанных с социально-обеспечительными, предопределяет существование жизненных обстоятельств, с которыми связывается возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений. Стало быть, в праве социального обеспечения следует выделять и такие *юридические факты* (их составы), которые порождают *организационно-финансовые правоотношения*. К ним, в частности, можно отнести факт регистрации в качестве страхователя по обязательному социальному страхованию, факт уплаты страхового взноса, разного рода управленческие правоприменительные акты, имеющие последствия в рамках системы органов социального обеспечения, и многие другие.

Таким образом, юридические факты в праве социального обеспечения занимают одно из ключевых мест в механизме правового регулирования социально-обеспечительных отношений, отражают своеобразие данной отрасли права. Благодаря юридическим фактам общие, абстрактные нормы права социального обеспечения преломляются в конкретные права и обязанности субъектов.

5.2. Материальные юридические факты (основания и условия права на социальное обеспечение)

Социально-обеспечительные юридические факты формируют основания и условия предоставления социального обеспечения, ко-

торые различаются по своей юридической природе и выполняемым функциям. Этот вопрос крайне редко затрагивается в специальной литературе, хотя различия в правовой природе фактов, требуемых для назначения того или иного социального предоставления, достаточно очевидны.

Основание – это своего рода главный юридический факт, который определяет юридическую природу и цель конкретного вида социально-обеспечительного предоставления, это причина, по которой лицо вправе претендовать на содействие общества и государства. Это закрепленное в законе фактическое жизненное обстоятельство, которое не только связано с реализацией принципа всеобщности, но и одновременно обусловливает субъективное право на социальное обеспечение и его дифференциацию.

В большинстве случаев в качестве основания предоставления нуждающемуся лицу социального обеспечения выступает единичный юридический факт[1] (например, инвалидность, выслуга лет, временная утрата трудоспособности, смерть и т.д.), который к тому же, как правило, является фактом-событием, поскольку нуждаемость должна иметь объективный характер. Это вполне логично и оправданно: конкретное объективное состояние не может быть двусмысленным, т.е. должно быть одно в фактическом составе. В противном случае оказывается неизвестным, что именно, какой цели пытаются достичь общество и государство в отношении того или иного состояния нуждаемости.

Условие, напротив, всегда представляет собой дополнительный факт, конкретизирующий главный (основание). Условий в отличие от основания в фактическом составе может быть несколько. Вне связи с основанием условия не порождают субъективного права на обеспечение, не предопределяют деление социально-обеспечительных предоставлений на виды и в этом смысле обладают меньшей правообразующей силой. Функция условий заключается в том, чтобы *гарантировать адресность социального обеспечения* и, следовательно, не допустить искажения его сущности, когда обеспечение

---

[1] Конечно, встречаются и исключения. В частности, военнослужащим по контракту может назначаться пенсия за выслугу лет при *комбинированном основании*, когда необходимо не менее 25 лет общего страхового (трудового) стажа, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет выслуга лет.

предоставляется либо лицу, фактически не нуждающемуся, либо социально и юридически не связанному с данным обществом и государством, их интересами.

Например, при обеспечении страховыми пенсиями по возрасту основанием ее получения является достижение установленного пенсионного возраста, поскольку цель обеспечения в этом случае сводится к содержанию лица, утратившего (хотя бы и предполагаемо) трудоспособность. Условием же будет выступать наличие у лица определенного периода участия в осуществлении общественно полезной деятельности (определенная законом продолжительность страхового стажа). Отсутствие такого условия лишает права именно на данный вид пенсии по возрасту, но не исключает возможности получения пенсии по возрасту другого вида, например, государственной социальной.

Таким образом, и основания, и условия в равной степени необходимы для того, чтобы гражданин мог претендовать на тот или иной вид социального обеспечения. Но если основания отвечают на вопрос о том, по какой причине у лица может возникнуть соответствующее правопритязание, то условия представляют собой вспомогательный прием правового регулирования. Он используется нормотворцем, как правило, в качестве стимулятора социально активного и позитивного поведения лица либо как контрольный инструмент, обеспечивающий соответствие тех или иных фактических обстоятельств интересам общества и государства. В отдельных, крайне редких случаях социальное обеспечение может иметь безусловный характер (услуги скорой медицинской помощи), но *никогда не может быть безосновательным* (беспричинным).

В праве социального обеспечения в современный период достаточно трудно унифицировать основания и условия обеспечения для всех без исключения видов предоставлений, поскольку в различных правоотношениях один и тот же факт может выступать в разных качествах. Как правило, это возможно только для какого-либо конкретного вида или подвида социального обеспечения. Но так или иначе социально-обеспечительные юридические факты приводят к возникновению субъективного права только посредством формирования законодателем разветвленной системы оснований и условий социального обеспечения нуждающихся граждан.

5.3. Процедуры установления юридических фактов в праве социального обеспечения

Юридическая процедура представляет собой последовательность действий, во-первых, урегулированных нормами права и, во-вторых, направленных на достижение определенного правового результата. Кроме того, важным признаком юридической процедуры является ее служебный характер, заключающийся в том, что процедура существует не сама по себе, а в связи с наличием основного (материального) правоотношения, которое она призвана обслуживать.

В зависимости от вида правовых норм, регулирующих основное отношение, можно говорить о регулятивной и охранительной юридической процедуре. *Регулятивная процедура* является служебной по отношению к регулятивным правовым нормам, которые непосредственно направлены на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей[1]. Такая процедура получила наименование позитивной (положительной), т.е. рассчитанной на нормальное, ординарное развитие общественных связей, когда права и интересы субъектов права не нарушаются и не оспариваются, но есть необходимость их осуществления в определенной последовательности. *Охранительная процедура* служит цели реализации охранительных норм, направленных на защиту прав субъектов в случае их нарушения либо оспаривания, и предполагает применение мер юридической ответственности к правонарушителю. Такой вид процедуры получил наименование юридического процесса (юрисдикционной деятельности).

Процедуре установления социально-обеспечительных фактов свойственны в принципе все общие признаки юридической процедуры: она закрепляет порядок совершения определенных действий, состоит из последовательно сменяющих друг друга правоотношений и направлена на достижение правового результата, а именно установление (подтверждение) существования в объективной действительности того или иного юридического факта, с которым связывается право на получение определенного вида социального обеспече-

---

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 67. См. также: *Он же*. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 140.

ния. В роли такого факта может выступать основание (инвалидность, временная нетрудоспособность) либо условие (страховой стаж) предоставления социального обеспечения. В то же время для указанной процедуры характерны особенности, отличительные черты, которые позволяют говорить о ней как о специфическом правовом феномене, отличающемся от процессуальной деятельности судов.

Регулятивно-процедурный способ установления социально-обеспечительных фактов всегда имеет нормативную модель, т.е. закреплен в правовых нормах, причем, как правило, подзаконного уровня, тогда как указание на сами факты содержится в нормах закона.

Установление социально-обеспечительных юридических фактов обычно предполагает участие в этой процедуре правоприменительного субъекта – органа или организации, обладающих соответствующей компетенцией. Это может быть, например, бюро медико-социальной экспертизы, комиссия по установлению стажа, образуемая в составе территориального органа ПФР, медицинская организация и т.д. При этом само нуждающееся лицо не может установить требуемый ему юридический факт, оно вынуждено обратиться к уполномоченному субъекту, который на основе совокупности представленных доказательств делает вывод о том, можно ли считать искомый факт установленным или нет.

Данный признак позволяет рассматривать процедуру установления социально-обеспечительных фактов как особый вид правоприменительной деятельности. Так, бюро медико-социальной экспертизы, способствуя реализации права гражданина на пенсию по инвалидности, ограничивается только установлением самого факта инвалидности и в правоотношении по назначению и выплате соответствующей пенсии участия уже не принимает. Орган социальной защиты населения принимает решение о помещении пожилого гражданина или инвалида на полное или полустационарное социальное обслуживание, а собственно обслуживание осуществляет соответствующее учреждение.

Социально-обеспечительные факты могут устанавливаться судами, в частности в порядке особого производства, отличительной чертой которого является отсутствие спора о праве. Цель судебного порядка установления юридических фактов заключается в устране-

нии правовой неопределенности, препятствующей лицу осуществить принадлежащие ему права. Судом в порядке особого производства могут быть установлены такие социально-обеспечительные факты, как:

– наличие родственных отношений;

– нахождение на иждивении;

– факт несчастного случая;

– факт смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах в случае отказа органов ЗАГСа в регистрации смерти;

– принадлежность документов конкретному гражданину и некоторые другие.

При этом обязательным условием для установления социально-обеспечительного факта в рамках охранительной судебной процедуры является невозможность получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих этот факт, либо невозможность восстановления утраченных документов.

Значение процедуры установления социально-обеспечительных фактов заключается прежде всего в том, что она закрепляет порядок, последовательность осуществления действий, необходимых для подтверждения существования в реальной действительности того или иного имеющего правовое значение обстоятельства. Без соответствующих процедурно-правовых норм, устанавливающих данный порядок, материальные нормы права социального обеспечения, закрепляющие основания и условия предоставления социального обеспечения, становятся «безжизненными». Норма материального права, порядок реализации которой неясен, существенно затрудняет использование субъектом его прав и законных интересов, а нередко и вовсе делает это невозможным.

Глава 6

СТАЖ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

6.1. Юридическая природа стажа в праве социального обеспечения

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 выделявших 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. 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 последст-*

---

[1] *Гинцбург Л.Я.* Трудовой стаж рабочих и служащих. М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 3.

вия в отношении конкретных социально-обеспечительных предоставлений[1].

Стаж в праве социального обеспечения можно рассматривать в нескольких аспектах. В объективном смысле, с одной стороны, стаж можно рассматривать как правовой *институт*, т.е. совокупность норм, сгруппированных по определенным признакам и призванных регламентировать порядок, 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 заключается в том, что он имеет сквозной характер, одновременно относясь к Общей части (в качестве составной части института оснований и условий возникновения правоотношений), а также к некоторым элементам Особенной части права социального обеспечения (пенсионное право, институт пособий).

С другой стороны, стаж можно рассматривать как *юридический факт*. Представляя, в сущности, определенный отрезок в составе астрономического времени со всеми его атрибутами (односторонней направленностью, невозможностью ускорения или замедления его течения и др.), стаж имеет черты факта-события и в этом смысле он ближе всего стоит к такой разновидности фактов, как срок, но не идентичен ему. При этом следует обратить внимание на отличительную особенность стажа: правовые последствия в сравнении со сроком преимущественно связываются не с наступлением обстоятельства или истечением времени, а с их накоплением (например, периоды работы, проживания с супругом-военнослужащим, ухода за нетрудоспособным членом семьи, ребенком, получения пособия по безработице, предпринимательской деятельности и др.).

Временной фактор в составе стажа – событие не абсолютного, а относительного порядка, представляющее юридическую модель астрономического времени, закрепленную законодателем для обеспечения функционирования отраслевого механизма правового регулирования. Необходимо выделить такую специфическую черту стажа, как возможность в отдельных случаях увеличивать его длительность

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 140; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2002. С. 182.

за счет кратного увеличения нормативных единиц времени (день, месяц или год) на установленные законодательством коэффициенты, что в рассматриваемом контексте существенным образом отличает стаж от юридических сроков.

Волевая активность субъекта при анализе стажа достаточно очевидно проявляется в процессе характеристики качественной, содержательной стороны поведения лица в течение соответствующего временного периода. Человек в течение своей жизни, как правило, самостоятельно и осознанно принимает решение о том, каким видом деятельности он считает необходимым заполнить тот или иной отрезок времени. Это личностный элемент в понятии стажа, указывающий еще на одну его специфическую черту – в некоторых случаях он включается в структуру субъективного права (например, при определении размера пенсии).

Таким образом, стаж объединяет в себе свойства факта события и факта-действия, образуя своего рода исключение из принятой теоретической классификации юридических фактов по волевому критерию в виде своеобразной композиции соответствующих жизненных обстоятельств.

Традиционно стаж рассматривался в теории права социального обеспечения в качестве явления, которое подчеркивает характер и степень участия лица в жизни общества и в какой-то мере обоснованность возникновения у него права на некоторые виды социально-обеспечительных предоставлений. Одновременно это способ дифференциации правового регулирования в этой сфере, объективный фактор, обеспечивающий по общему правилу установление обоснованных различий среди нуждающихся в видах и объеме социального обеспечения. Разумеется, он непосредственно в отрыве от иных юридических фактов не порождает правоотношения, но при этом не является и непременным элементом каждого юридического состава. Он и в современный период сохранил свои функциональные свойства, в конкретном случае выступая в отношении социально-обеспечительных предоставлений в качестве:

а) *основания* в пенсионировании за длительную профессиональную деятельность определенного вида (государственные пенсии за выслугу лет военным, правоохранительным и гражданским служащим, пожизненное денежное содержание судей, а также страховые пенсии за стаж профессиональной деятельности);

б) *условия,* определяющего специальные дифференцированные требования к лицу для приобретения права на льготное пенсионное обеспечение по возрасту;

в) *способа* определения величины обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и страховыми пенсиями на период преобразования (конвертации) пенсионных прав. В этом плане позиция законодателя принципиально не меняется много десятилетий, в том числе и при переходе к страховым принципам социального обеспечения, поскольку стаж, наряду с фиксацией факта участия гражданина в формировании средств на социальное обеспечение, одновременно отражает объем такого участия в общественно полезной деятельности, а также способствует реализации идеи эквивалентности предоставления с учетом его продолжительности.

6.2. Виды и структура стажа в праве социального обеспечения

6.2.1. 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*.

Общий трудовой стаж в ближайшем будущем полностью утратит свое юридическое и фактическое значение для социального обеспечения. Вместе с тем в целях реализации принципа преемственности правового регулирования и необходимости постепенного перехода к страховым принципам в системе пенсионного обеспечения юридическое значение этого вида стажа все еще сохраняется. Роль общего трудового стажа в течение пенсионной реформы 2002–2014 гг. выражалась в преобразовании (конвертации) и валоризации (увеличении) ранее приобретенных пенсионных прав. Другими словами, в этом случае общий трудовой стаж лица путем установленных законом математических действий трансформировался в условную денежную сумму (расчетный пенсионный капитал), которая фиксировалась на индивидуальном лицевом счете застрахованного

лица. Такая конвертация осуществлялась в отношении всех лиц, работавших до начала пенсионной реформы, т.е. до 1 января 2002 г.

Структуру общего трудового стажа по Закону о трудовых пенсиях исчерпывающим образом составляли периоды работы и иной общественно полезной деятельности лица до 1 января 2002 г., в том числе:

1) 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; 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 др.);

2) деятельности членов творческих союзов-писателей, художников, композиторов, кинематографистов, театральных деятелей, а также литераторов и художников, не являющихся членами соответствующих творческих союзов;

3) службы 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 и Великой Отечественной войн;

4) 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) пребывания в местах заключения сверх срока, назначенного при пересмотре дела;

6) получения пособия по безработице, участия в оплачиваемых общественных работах, переезда по направлению службы занятости в другую местность и трудоустройства.

Однако нужно иметь в виду, что указанный перечень периодов значительно меньше того, который был установлен Законом о государственных пенсиях 1990 г. В связи с этим законодатель в 2009 г. предусмотрел для граждан возможность выбора механизма подсчета общего трудового стажа для целей исчисления расчетного пенсионного капитала и валоризации пенсионных прав. Таким образом, общий трудовой стаж мог исчисляться либо по правилам п. 3 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях (правила пенсионной реформы), либо по правилам ранее действовавшего законодательства (п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях) в зависимости от того, какой способ улучшал правовое положение лица. Следовательно, одновременно действовали два варианта подсчета и использования общего трудового стажа, каждый из которых, однако, мог быть использован лицом *исключительно* независимо от другого.

Однако даже с утратой юридической силы Закона о трудовых пенсиях с 1 января 2015 г. общий трудовой стаж сохранит свое значение еще в течение ряда лет, пока все лица, работавшие в период до 1 января 2002 г., не реализуют свое право на пенсию.

Общий трудовой стаж (в качестве явления переходного периода) в настоящее время также применяется при назначении пенсий за выслугу лет военнослужащим по контракту и лицам, к ним приравненным в пенсионном обеспечении.

6.2.2. Страховой стаж

Появление в законодательстве категории страхового стажа, прежде всего, явилось следствием перехода от системы пенсионного обеспечения к системе обязательного 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». В настоящее время определение страхового стажа 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 универсальным и относится ко всем видам социального страхования, причем в каждой из его разновидностей определение страхового стажа может уточняться.

Страховой стаж применяется законодателем в области пенсионного обеспечения, а также при обеспечении пособиями. По этой причине есть основания для обособления двух разновидностей страхового стажа:

1) страховой стаж при обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию работающих граждан;

2) страховой стаж при обеспечении пенсиями по обязательному пенсионному страхованию.

6.2.2.1. Страховой стаж при обеспечении пособиями

Так, в целях обеспечения пособиями страховой стаж определяется в законодательстве как *суммарная продолжительность периодов работы застрахованного лица по трудовому договору, государственной (военной, правоохранительной, гражданской) или муниципальной службы, а также периоды иной деятельности, в течение которой лицо подлежало обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством*.

В страховой стаж при обеспечении пособиями включаются:

а) страховые периоды (периоды работы по трудовому договору; периоды государственной гражданской или муниципальной службы; периоды деятельности индивидуального предпринимателя, если за них уплачивались страховые взносы, и другие периоды в соответствии с законодательством);

б) нестраховые периоды – только периоды прохождения военной и приравненной к ней государственной правоохранительной службы.

Указанный подвид страхового стажа и связанные с ним правила применяются *исключительно* для целей определения величины большинства страховых пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам. *Применение его в целях пенсионного*

обеспечения не допускается. Более подробно вопрос о влиянии страхового стажа на величину страховых пособий будет рассмотрен в соответствующей главе настоящего учебника.

6.2.2.2. Страховой стаж при обеспечении пенсиями

Легальное определение страхового стажа для целей пенсионного обеспечения содержится в законодательстве о страховых пенсиях: *это учитываемая при определении права на страховую пенсию суммарная продолжительность периодов работы и (или) иной оплачиваемой деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в ПФР, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж*.

Вместе с тем это определение не отражает реального положения вещей, поскольку в действительности в рамках обязательного пенсионного страхования существует две разновидности такого страхового стажа:

а) *общий страховой*;

б) *специальный страховой*.

К сожалению, приведенное определение не отражает содержание понятия специального страхового стажа (стажа профессиональной деятельности). Вместе с тем нужно отметить общее свойство общего и специального страхового стажа в пенсионном страховании: за соответствующий период времени за лицо работодателем должны быть уплачены страховые взносы в ПФР. Кроме этого, важно, что страховой стаж (как общий, так и специальный) также имеет значение при назначении государственных пенсий за выслугу лет военнослужащим и приравненным к ним категориям. Это обстоятельство хотя и не вытекает из легального определения, но юридически имеет место, о чем еще будет идти речь далее.

Общий страховой стаж. Общий страховой стаж может заключать в своей структуре две группы периодов:

1) страховые;

2) нестраховые.

К *страховым периодам* относится время работы по трудовому договору, а также все виды оплачиваемой деятельности граждан, за которые уплачивались страховые взносы в ПФР, включая деятель-

ность лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и т.п.).

К *нестраховым периодам* относятся периоды времени так называемой общественно полезной деятельности, которые определены в качестве таковых законодательством о страховых пенсиях (периоды военной или приравненной к ней службы, периоды получения пособия по временной нетрудоспособности или по беременности и родам, периоды ухода за детьми, не достигшими 1,5 лет, и другие в соответствии со ст. 12 Закона о страховых пенсиях). При этом нестраховые периоды подлежат включению в страховой стаж только при условии, если им предшествовали или за ними следовали периоды страховые, независимо от их продолжительности.

За нестраховые периоды, имеющиеся у лица, страховые взносы в ПФР не уплачиваются. Вместо этого в соответствии с пенсионным законодательством установлен специальный механизм возмещения ПФР расходов на зачет этих периодов в страховой стаж из федерального бюджета. За основу такого возмещения берется нормированная государством стоимость страхового года, умножаемая на продолжительность соответствующего периода. При этом каждый месяц соответствующего нестрахового периода считается как 1/12 года, а каждый день – как 1/30 месяца.

Специальный страховой стаж. Хотя в действующем законодательстве в настоящее время не содержится определения специального страхового стажа, оно может быть сформулировано следующим образом: *специальный страховой стаж – это суммарная продолжительность периодов работы по трудовому договору, имеющих особую значимость для общества, государства и связанных с негативными последствиями влияния психических и (или) физических нагрузок, вредных и опасных производственных или климатических факторов на организм человека, за которые уплачивались страховые взносы в ПФР*[1].

---

[1] Специальный стаж как интегральное теоретическое понятие определяется в специальной литературе достаточно традиционной формулировкой – это суммарная продолжительность определенных видов трудовой деятельности (службы). Уточним, что специальный стаж одновременно объединяет в себе две разновидности стажа: *выслугу лет* (периоды деятельности лица, связанные с реализацией функций государства) и *специальный страховой стаж*. Категория спе-

Таким образом, особенностью структуры специального страхового стажа является то, что ее составляют преимущественно периоды именно трудовой деятельности на основании трудового договора. При этом отдельные виды работ зачитываются в состав стажа только при условии непосредственного выполнения трудовой функции в соответствующих производственных факторах в течение полного рабочего дня (смены) или не менее определенного процента рабочего времени за учетный период (как правило, 50 % и более за год). В отношении отдельных категорий работников данное требование уточняется. Например, педагогическим работникам по некоторым должностям предусмотрена норма рабочего времени в часах за год, а в отношении некоторых из их числа норма об объеме работы вообще не устанавливается (учителя в сельской местности, коррекционных школах и т.п.).

На работах вахтовым методом помимо времени непосредственного выполнения трудовой функции в стаж включается время:

– выполнения других работ на объекте;

– междусменного отдыха в вахтовом поселке;

– в пути от места нахождения работодателя или от пункта сбора до места выполнения работы и обратно;

– междувахтового отдыха в данный календарный отрезок времени.

Кроме этого, *в качестве исключения* в специальный страховой стаж включаются периоды:

– перевода по производственной необходимости на срок не более 1 месяца на работу, не относящуюся к специальному страховому стажу;

– получения пособия по государственному социальному страхованию в период временной нетрудоспособности (включая период беременности и родов);

– ежегодных основного и дополнительных оплачиваемых трудовых отпусков;

– общественно полезной деятельности по воспитанию детей при условии нахождения в соответствующем социальном отпуске, т.е.

циального стажа применяется в познавательных и учебных целях, однако не имеет самостоятельного значения при реализации норм права социального обеспечения.

при сохранении трудового правоотношения (данное правило действует только в отношении тех женщин, которые воспользовались отпуском по уходу за ребенком в соответствии с КЗоТ РСФСР до 6 октября 1992 г.)[1].

Периоды работы *на основании гражданско-правовых договоров* об оказании услуг или выполнении работ в такой стаж *не зачитываются*, равно как и деятельность лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, *даже в тех случаях,* если по содержанию они идентичны трудовой функции по трудовому договору и за них уплачивались страховые взносы в ПФР. Также в специальный страховой стаж не включается время *отстранения от работы* по обстоятельствам, зависящим от работника, а также периоды *простоя*, причем как по вине работодателя, так и по вине работника.

Специальный страховой стаж в механизме правового регулирования может выполнять несколько функций:

– он является основанием права на льготную (досрочную) страховую пенсию по возрасту (например, женщинам, работавшим в текстильной промышленности на работах с повышенной интенсивностью и тяжестью; лицам, непосредственно занятым полный рабочий день на подземных и открытых горных работах, и др.);

– он является специальным условием права на пенсию в сочетании с общим страховым стажем (например, лицам, работавшим во вредных и тяжелых условиях труда, и др.);

– он оказывает влияние на размер фиксированного элемента страховой пенсии по возрасту (за стаж работы в особых климатических зонах).

Специальный страховой стаж регламентируется законом лишь в самом общем виде. Конкретное же регулирование (порядок исчисления специального стажа, периоды работы, включаемые в специальный стаж) осуществляется, как правило, на подзаконном уровне. Для целей зачета и исчисления специального страхового стажа в отношении указанных видов профессиональной трудовой деятельности Правительством РФ или в определенном им порядке утверждены специальные Списки и Перечни соответствующих работ,

---

[1] С 6 октября 1992 г. утратило силу положение КЗоТ РСФСР 1971 г. о зачете в стаж работы по специальности для женщин всей продолжительности соответствующего социального отпуска.

профессий и должностей[1], а также территорий с особыми природно-климатическими условиями. Многие из них приняты во времена существования СССР и продолжают применяться в настоящее время.

Важно отметить, что реализация выработанного КС РФ принципа преемственности правового регулирования потребовала от нормотворца установление такого механизма, при котором применению должны подлежать Списки и Перечни, соответствующие времени выполнения лицом соответствующих работ или замещения должностей с учетом коллизионного правила lex tempi actus (закон времени совершения действий). Поэтому виды профессий, работ и должностей, деятельность в которых относится к специальному страховому стажу, подлежат оценке в соответствии с тем списком и (или) перечнем, который действовал в период выполнения лицом его трудовой функции, до момента принятия нового нормативного правового акта, т.е. последовательно.

Существует несколько факторов, обусловливающих включение определенных видов трудовой деятельности по трудовому договору в специальный страховой стаж:

1) особые условия труда (с тяжелыми, вредными и опасными производственными факторами);

2) специфика отдельных видов профессиональной деятельности (врачи, учителя, работники театрально-зрелищных организаций, летный состав авиации и др.);

3) работа на Крайнем Севере и в приравненных к нему местностях.

1. ***Специальный страховой 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 тяжестью и другие. Для каждой из разновидностей особых условий труда Правительством РФ утверждены специальные

[1] Постановление Правительства РФ от 16 июля 2014 г. № 665 «О Списках работ, производств, профессий, должностей, специальностей и учреждений (организаций), с учетом которых досрочно назначается страховая пенсия по старости, и правилах исчисления периодов работы (деятельности), дающей право на досрочное пенсионное обеспечение» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4306.

Списки и Перечни соответствующих работ, профессий и должностей[1].

Например, при льготном (досрочном) пенсионном обеспечении за работу в указанных условиях применяются Список № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда и Список № 2 производств, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда. 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 льготных (досрочных) страховых пенсий по возрасту за работу в особых условиях труда.

2. ***Специальный страховой стаж в связи с работой в определенных профессиях и должностях***. Следует отметить, что законодатель фактически не проводит четкого разграничения между специальным страховым стажем в связи с особыми условиями труда и стажем в отдельных видах профессиональной деятельности. Например, работников профессиональных аварийно-спасательных служб МЧС или летного состава гражданской авиации можно в равной степени отнести как к категории лиц, занятых на работах с опасным (вредным) производственным фактором, так и постоянно находящихся в ситуации повышенной интенсивности труда и профессиональной ответственности при исполнении трудовых обязанностей.

При разграничении соответствующих видов труда необходимо руководствоваться следующими критериями:

– *характером и содержанием трудовой функции* для определения стажа как обусловленного профессиональной деятельностью, т.е. спецификой должностных обязанностей, ответственности, интенсивности труда и возложенных на лицо задач с учетом их значимости для государства и общества;

---

[1] Списки № 1 и 2 утверждены Постановлением СМ СССР от 26 января 1991 г. № 10 «Об утверждении Списков производств, работ, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение» // Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. М.: Экономика, 1992.

– *условиями* труда для определения стажа как обусловленного особыми условиями трудовой деятельности, т.е. учет внешнего воздействия вредных и опасных объективных производственных факторов непосредственно на организм человека, в том числе вследствие систематического высокого риска их негативного влияния на здоровье.

Таким образом, к *специальному стажу в связи с работой в определенных профессиях и должностях*, как правило, нужно относить периоды работы:

– в спасательных службах и формированиях МЧС России;

– в должностях служб организации воздушного движения;

– в качестве водителей на регулярных маршрутах городского пассажирского транспорта;

– в должностях государственной противопожарной службы;

– в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы;

– педагогическую деятельность в учреждениях для детей независимо от организационно-правовой формы;

– в учреждениях здравоохранения при осуществлении лечебной и иной деятельности по охране здоровья населения независимо от организационно-правовой формы;

– на сцене государственных и муниципальных театрально-зрелищных организаций (с учетом характера такой деятельности) независимо от организационно-правовой формы;

– в качестве оленеводов, рыбаков, охотников-промысловиков в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и некоторые другие.

3. ***Специальный страховой стаж в связи с работой в особых климатических зонах.*** Установление специального страхового стажа в отношении лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обусловлено спецификой длительного воздействия отрицательных температур и условий окружающей природной среды на Крайнем Севере и приравненных территориях на здоровье и физическое состояние организма человека. В стаж в этом случае включаются любые периоды работы по трудовому договору на территориях, определенных нормативными правовыми актами СССР и России в качестве районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностях. Так, лицам, работавшим в рай-

онах Крайнего Севера, для получения льготной (досрочной) пенсии по возрасту в соответствии с законодательством о страховых 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.

Несмотря на то, что специальный страховой стаж представляет собой, как видно, совокупность различных по содержанию видов деятельности, законодательством предусмотрена возможность их *суммирования*. Однако речь идет не только о выполнении соответствующих математических действий. Суммирование специального страхового стажа также предполагает *признание условного тождества и соединения различных по содержанию периодов трудовой деятельности, образующих право на льготное (досрочное) обеспечение пенсиями по возрасту или профессиональными пенсиями за специальный страховой стаж*. Условное тождество в данном случае означает, что разные виды трудовой деятельности по решению нормотворца как бы приравниваются друг к другу, зачитываются один за другой, хотя по содержанию конкретной трудовой функции они могут быть совершенно различными. Суммирование периодов осуществляется по особым правилам, установленным Правительством РФ.

6.2.3. 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 (интенсивность службы; опасность для жизни и здоровья; нервно-психологические нагрузки; местность, где она осуществляется, и

т.п.) объективно снижается профессиональная пригодность лица к осуществлению деятельности того или иного рода.

Выслуга лет применяется к относительно широкому кругу категорий граждан, определенных законодательством. К ним относятся:

– военнослужащие по контракту и приравненные к ним в рамках социального обеспечения правоохранительные служащие, в том числе:

- лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, госбезопасности, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, Госнаркоконтроля России, внутренних и железнодорожных войск и других формирований, созданных в соответствии с законодательством СССР и Российской Федерации,
- сотрудники таможенных органов;
- сотрудники органов и учреждений прокуратуры;

– федеральные государственные служащие;
– судьи судов Российской Федерации;
– работники летно-испытательного состава авиации;
– космонавты.

В *выслугу лет* военнослужащих по контракту, а также приравненных к ним в рамках социального обеспечения правоохранительных служащих в соответствии с действующими нормативными правовыми актами включаются следующие периоды:

– исполнения обязанностей военной и приравненной к ней правоохранительной службы в соответствии с законодательством РФ;

– прохождения военной службы за пределами России в случаях, предусмотренных законодательством РФ и международными договорами, а также периоды службы в Объединенных Вооруженных силах СНГ;

– пребывания в плену (за исключением добровольного пленения), окружении и спецпроверке, если в этот период не совершались преступления против Родины;

– пребывания на военных сборах, но не ранее чем с 1 марта 1993 г.;

– 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;

– содержания под стражей, отбывания наказания в местах лишения свободы и ссылке лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, репрессированных и впоследствии реабилитированных;

– перерыва в службе в случаях незаконного увольнения со службы и последующего восстановления;

– обучения в вузах и среднеспециальных учебных заведениях, где имелись военные кафедры, но не более 5 лет в общей сложности, при условии зачета 1 года учебы за 6 месяцев службы;

– другие периоды в соответствии с нормативными правовыми актами[1].

В отношении федеральных государственных служащих и судей в законодательстве вместо термина «выслуга лет» используются соответственно понятия «стаж государственной службы» и «стаж судейской деятельности» (стаж работы в качестве 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*[2]. Однако, несмотря на терминологические различия, выслуга лет, стаж государственной гражданской (муниципальной) службы и стаж работы в должности судейской деятельности – в сущности равнозначные категории. Одновременно подчеркнем, что стаж государственной службы в этом случае подразумевает *государственную гражданскую службу* в федеральных органах и органах субъектов Федерации, а также в отдельных случаях для целей права социального обеспечения и периоды муниципальной службы.

В соответствии с действующим в настоящее время законода-

---

[1] В отношении указанных категорий граждан действует большое количество специальных нормативных правовых актов, касающихся выслуги лет и порядка ее исчисления. Однако в наиболее обобщенном порядке соответствующие правила содержатся в Постановлении СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941.

[2] Статья 2 Закона о государственном пенсионном обеспечении.

тельством[1], регламентирующим вопросы *стажа государственной гражданской службы,* в него засчитываются и суммируются периоды федеральной государственной гражданской службы всех разновидностей (включая государственную службу субъектов Федерации), муниципальной службы, а также некоторых ограниченных во времени периодов работы (не более 5 лет) по трудовому договору, если деятельность таких работников способствовала исполнению обязанностей государственных гражданских служащих. Субъекты Федерации принимают самостоятельные нормативные правовые акты, определяющие периоды, подлежащие зачету в стаж государственной гражданской службы субъекта. Эти же полномочия имеются у муниципальных органов.

Стаж судейской деятельности (стаж работы в качестве судьи) образует право судьи на отставку и получение пожизненного денежного содержания. Его составляет, как правило, комбинация периодов работы:

а) непосредственно в должности судьи;

б) в иных должностях по юридической профессии в судах и органах юстиции.

Специфика данного вида стажа заключается в том, что для зачета в его состав работы в иных должностях по юридической профессии в судах и органах юстиции необходимым условием является *замещение должности судьи в течение не менее 10 лет*. Исключение составляют случаи прекращения полномочий судьи в связи:

– с неспособностью по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять работу;

– с вступлением в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным.

В этих случаях в стаж судейской деятельности будет включаться

---

[1] См.: Статья 19 Закона о государственном пенсионном обеспечении; *Указ* Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4936; *Приказ* Минзравсоцразвития России от 26 декабря 2011 г. № 1648н «Об утверждении порядка подсчета и подтверждения стажа государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» // Российская газета. 2012. № 64.

работа в иных должностях по юридической профессии в судах и органах юстиции независимо от длительности работы непосредственно в должности судьи.

Для судей КС РФ устанавливаются несколько иные правила, согласно которым в стаж работы в должности судьи засчитывается *все время предшествующей работы по юридической профессии* независимо от длительности пребывания непосредственно в должности судьи, что в том числе позволяет более широко толковать понятие «юридическая профессия» в сравнении с правилами исчисления стажа для иных судей судов РФ и мировых судей.

В *выслугу лет работников летно-испытательного состава авиации* включается работа, связанная с участием в летных испытаниях (исследованиях) опытной и серийной авиационной, аэрокосмической, воздухоплавательной и парашютно-десантной техники, при условии замещения штатных должностей:

– летного состава, непосредственно выполняющего испытательные полеты на штатных рабочих местах летательных аппаратов и парашютно-десантной техники (летчики (пилоты)-испытатели, штурманы-испытатели, бортинженеры-испытатели, ведущие инженеры-испытатели всех наименований, занятые летными испытаниями авиационной техники и входящие в состав штатного летного экипажа, бортмеханики-испытатели, бортэлектрики-испытатели, бортрадисты-испытатели, бортоператоры-испытатели, парашютисты-испытатели);

– инженерно-технического состава, совершающего полеты по испытаниям (исследованиям), сдаче, приемке летательных аппаратов, их систем, агрегатов, приборов и оборудования, парашютно-десантной техники (инженеры, техники, механики, операторы и экспериментаторы всех наименований), при наличии действующего свидетельства о допуске к проведению летных испытаний;

– работников, проводящих инспектирование летного состава в испытательных полетах, а также осуществляющих руководство летно-испытательными службами и участвующих в испытательных полетах в качестве члена экипажа летательного аппарата, при наличии действующего свидетельства о допуске к проведению летных испытаний.

Обратим внимание, что в целом существует три разновидности летной работы:

а) в военной авиации;

б) гражданской авиации;

в) испытательной авиации.

В течение своей жизни работник авиации в принципе может выполнять авиационную работу всех трех видов. Однако периоды работы (службы) *в военной* и (или) *гражданской* авиации могут быть зачтены в выслугу лет работников летно-испытательного состава авиации лишь при условии, что *непосредственно* в должностях летно-испытательного состава гражданин прослужил не менее 2/3 от требуемой по законодательству выслуги для назначения соответствующей пенсии.

В выслугу лет космонавтов включается работа в штатных должностях в качестве:

- космонавтов-испытателей;
- космонавтов-исследователей;
- инструкторов – космонавтов-испытателей;
- инструкторов – космонавтов-исследователей;
- кандидатов в космонавты.

В выслугу помимо работы непосредственно в одной из указанных должностей может засчитываться работа в летных должностях, если она предшествовала работе в качестве космонавта.

6.3. Правила исчисления стажа

6.3.1. Способы исчисления стажа

В самом общем смысле под исчислением стажа можно понимать процедурную деятельность органа социального обеспечения, направленную *на определение допустимости включения (зачета) тех или иных периодов трудовой и иной общественно полезной деятельности в стаж соответствующего вида, оценку взаимного тождества (суммирование) этих периодов, а также подсчет их общей продолжительности для установления юридического факта в целях социального обеспечения нуждающегося*.

В соответствии с действующим социально-обеспечительным законодательством существует два способа исчисления: календарный и льготный (кратный). Основным, применяемым для всех видов ста-

жа, является *календарный способ* исчисления, закрепленный Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа[1]. В соответствии с этим актом календарным считается такое исчисление, при котором каждые 30 дней соответствуют календарному месяцу, а каждые 12 месяцев – полному календарному году[2].

Льготный (кратный) способ исчисления является исключением из общего правила и представляет собой результат применяемого нормотворцем в отдельных случаях специализированного правового регулирования в отношении некоторых категорий нуждающихся и отдельных видов стажа. Причины льготного исчисления стажа связаны с объективными обстоятельствами, оказывающими негативное влияние на человека в период его, как правило, трудовой (служебной) деятельности:

– специфика местности, климатические и (или) географические условия (Крайний Север и приравненные к нему местности, отдаленные и высокогорные местности и т.п.);

– характер трудовой функции или условия труда (работа в качестве врача-рентгенолога, анестезиолога и др.);

– характер и содержание военной или приравненной к ней службы (участие в боевых действиях, служба в авиации, на подводных лодках, работа в должностях водолазов и др.);

– вид органов и формирований, где осуществлялась трудовая деятельность, военная или приравненная к ней служба (работа в организациях скорой помощи, служба в подразделениях по борьбе с терроризмом и др.).

Суть льготного способа исчисления стажа заключается в увеличении нормативных единиц времени (день, месяц или год) после их календарного подсчета на определенные коэффициенты. Эти коэф-

---

[1] Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1015) // Российская газета. 2014. № 232.

[2] В этом смысле крайне противоречивым выглядит положение абз. 2 п. 47 Правил подсчета и подтверждения страхового стажа, предусматривающее обратную методику подсчета, при которой производится вычитание из даты окончания соответствующего периода даты начала этого периода с прибавлением одного дня. В этом случае суммарная длительность стажа окажется меньше, чем это есть в действительности. Этот вопрос непременно станет предметом судебного рассмотрения.

фициенты (6; 5; 3; 2; 1,5; 1; 1/3) содержатся в различных законах, подзаконных нормативных актах и в последние десятилетия относительно стабильны, что, впрочем, не исключает изменений в этом вопросе с течением времени.

В отдельных случаях при исчислении стажа, когда это специально указывается в законодательстве, допускается действие «округления» неполной нормативной единицы стажа (как правило, месяца или года), если ее длительность не менее половины от требуемой величины. Если же соответствующее указание в нормативном правовом акте отсутствует, отмеченные неполные периоды исключаются из подсчета.

При совпадении по времени различных периодов, засчитываемых в соответствующий вид стажа, берется один из таких периодов по выбору лица.

Следует учитывать, что каждая из разновидностей стажа характеризуется своими особенностями как применительно к структуре, т.е. к качественной и количественной (с точки зрения продолжительности) характеристике составляющих их периодов, так и в отношении порядка их исчисления. Эти вопросы требуют специального рассмотрения.

6.3.2. Исчисление общего трудового стажа

На период до полного завершения процедуры конвертации и валоризации пенсионных прав в отношении всех нуждающихся, имеющих общий трудовой стаж, сохраняют значение некоторые нормы ст. 30 Закона о трудовых пенсиях, юридически уже утратившего силу. Как уже указывалось ранее, по выбору нуждающегося исчисление общего трудового стажа может производиться по двум вариантам. Первый вариант (п. 3 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях) достаточно жесткий и предполагает исчисление стажа только в *календарном порядке*.

Второй вариант (п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях) наряду с календарным способом допускает также льготный (кратный) по нормам законодательства, действовавшего до вступления в силу Закона о трудовых пенсиях, т.е. Закона о государственных пенсиях 1990 г. Однако применение этого варианта имеет смысл в том случае, когда у лица до 1 января 2002 г. отсутствовали или были мини-

мальны периоды трудовой деятельности и преимущественно имелись периоды иной общественно полезной деятельности. Таким образом, льготное (кратное) исчисление общего трудового стажа возможно тогда, когда нуждающийся выбрал правила российского законодательства, действовавшие до 1 января 2002 г., и это ведет к улучшению его правового положения в сравнении с исчислением в календарном порядке.

6.3.3. Исчисление страхового стажа

6.3.3.1. Исчисление страхового стажа при обеспечении пособиями

Страховой стаж при обеспечении пособиями в соответствии с законодательством исчисляется *исключительно в календарном порядке*. Никаких изъятий из этого правила в отношении этой разновидности страхового стажа не предусмотрено. В целом указанный подход соответствует смыслу обязательного социального страхования, ибо период времени, за который уплачена определенная сумма страховых взносов, не должен увеличиваться, если за это не внесена дополнительная плата, поскольку от длительности этого стажа непосредственно зависит величина пособия. Данная схема исчисления стажа едва ли будет изменена в будущем, даже в случае возможного введения в систему обязательного социального страхования от временной нетрудоспособности и в связи с материнством индивидуального (персонифицированного) учета страховых взносов. Исчисление длительности этого стажа в настоящее время производится, как правило, по сведениям, содержащимся в трудовой книжке нуждающегося или в других документах.

6.3.3.2. Исчисление страхового стажа при обеспечении пенсиями

Исчисление общего страхового стажа. Порядок исчисления общего страхового стажа определен Законом о страховых пенсиях и Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа, которые одновременно применяются и к исчислению специального страхового стажа, если иное не установлено отдельными нормативными правовыми актами.

Согласно законодательству исчисление периодов работы произ-

водится, как правило, в *календарном порядке*. Льготное (кратное) исчисление общего страхового стажа предусматривается в исключительных случаях:

1) в общий страховой стаж могут засчитываться (по заявлению лица или по решению пенсионного органа) периоды работы или иной деятельности лица, если в соответствии с действовавшим в соответствующий период времени законодательством предусматривался льготный порядок их исчисления;

2) работы, выполнявшиеся в течение *полного сезона для сезонных отраслей промышленности*[1], а также работы в течение *полного навигационного периода на водном транспорте*[2]. Если указанные периоды оказываются менее 12 месяцев, но не менее 6 месяцев в году, то они приравниваются к полному году в календарном исчислении. Если же соответствующий период составляет менее 6 месяцев, то стаж исчисляется календарно по фактической продолжительности.

В случае совпадения по времени периодов работы и иной деятельности, за которые уплачивались страховые взносы в ПФР, учитывается один из таких периодов. Например, если гражданин, работая по трудовому договору, одновременно является адвокатом, занимающимся частной практикой (при условии уплаты за себя страховых взносов в ПФР), то зачету в страховой стаж подлежит только один, включение которого улучшает положение нуждающегося, либо который он выбирает для себя сам.

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

---

[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.

минимум трудового участия (независимо от причины), засчитываются в страховой стаж как полные календарные годы, кроме периодов, когда не было ни одного выхода на работу.

Исчисление специального страхового стажа. Особые правила исчисления специального страхового стажа в целом преследуют 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.

Законодательством предусмотрены различные варианты порядка исчисления специального страхового стажа. По общему правилу этот вид стажа исчисляется в календарном порядке. Вместе с тем имеется ряд исключений, когда предусматривается льготное исчисление специального страхового стажа:

1) лицам, осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения, 1 год работы в сельской местности или в поселке городского типа (рабочем поселке) засчитывается за 1 год и 3 месяца;

2) лицам, работавшим в структурных подразделениях медицинских организаций в должностях по специальному перечню, 1 год работы засчитывается за 1 год и 6 месяцев;

3) лицам, работавшим в медицинских организациях в отделениях (группах, палатах, выездных бригадах скорой медицинской помощи) хирургии, реанимации, анестезиологии, патологоанатомии, – 1 год работы за 1 год и 6 месяцев;

4) 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.

Особые правила исчисления специального страхового стажа

предусмотрены для *работников гражданской авиации*[1]. Несмотря на то, что стаж работников гражданской авиации до настоящего времени называется «выслуга лет», в действительности речь должна идти именно о специальном страховом стаже, поскольку такая работа не относится к сфере государственной службы, а является разновидностью трудовой деятельности в особых условиях труда. К категории работников авиации относятся:

– работники летного состава гражданской авиации;

– работники, осуществляющие деятельность по непосредственному управлению полетами воздушных судов (диспетчеры);

– инженерно-технический состав.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами специальный страховой стаж работников летного состава зависит от следующих факторов:

– *типа летательного аппарата*, на котором осуществлялась работа (моторный или реактивный самолет, вертолет);

– *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);

– *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 специальные правила исчисления специального страхового стажа предусмотрены для лиц, работавших последовательно в различных природно-климатических зонах (районах Крайнего Севера и 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

---

[1] 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».

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 льготной (досрочной) пенсии 15 лет, но при этом составляет *не менее 7 лет* и *6 месяцев,* 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 получения страховой пенсии 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 приравненных 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.

6.3.4. Исчисление выслуги лет

По общему правилу все разновидности выслуги лет подлежат исчислению в календарном порядке по тем же правилам, что и общий страховой стаж, за исключением случаев, когда установлена возможность ее льготного (кратного) исчисления с учетом особенностей прохождения службы.

В зависимости от этого предусмотрено несколько коэффициентов, на которые увеличиваются нормативные единицы времени (дни, месяцы или годы):

а) коэффициент **6** (фактически утратил силу, поскольку увеличи-

вал периоды службы в постоянном составе штрафных частей действующей армии во время Великой Отечественной войны);

б) коэффициент **5** (периоды участия в космическом полете военнослужащих, состоящих в штатных должностях космонавтов всех категорий);

в) коэффициент **3** (например, периоды участия в боевых действиях и приравненных к ним операциях на территории РФ и за ее пределами, время лечения в госпиталях в связи с получением военной травмы во время боевых действий, в том числе участие в ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС и другие периоды);

г) коэффициент **2** (например, периоды службы в высокогорных и отдаленных местностях, на летной и летно-испытательной работе в реактивной и турбовинтовой авиации, в качестве военных консультантов, командированных в другие государства, и др.);

д) коэффициент **1,5 (30 дней за 45 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 подп. «г» п. 2 Постановления);

е) коэффициент **1,3 (30 дней за 40 дней)** (например, периоды работы в подразделениях по борьбе с организованной преступностью МВД и ФСБ России и др.).

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 в кратном порядке применяется одно основание, предоставляющее наибольшую льготу.

Стаж государственной гражданской или муниципальной службы исчисляется в календарном порядке. Льготный (кратный) порядок исчисления федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Федерации предусмотрен, как правило, в отношении подлежащих включению в них периодов военной службы по призыву, которая подлежит исчислению в указанный вид стажа в двойном размере. Это же правило в целом применяется к исчислению стажа муниципальной службы.

Стаж судейской деятельности по общему правилу исчисляется в календарном порядке. Однако время работы в должности судьи в

районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях засчитывается в стаж судейской деятельности в полуторном размере.

Выслуга лет членов летно-испытательного состава авиации и космонавтов исчисляется по общему правилу в календарном порядке. При этом используются аналогичные механизмы определения нормативных единиц времени (часы налета), которые предусмотрены для работников гражданской авиации. При выполнении летно-испытательной работы и осуществлении космического полета также применяется льготный порядок исчисления стажа.

6.4. Правила подтверждения стажа в праве социального обеспечения

Подтверждением стажа в самом общем смысле следует называть *процедурную деятельность уполномоченных органов и лиц по установлению, оценке и приданию юридически значимых последствий исчисленным периодам трудовой деятельности и иного общественно полезного поведения нуждающихся*. Существует две группы органов, деятельность которых связана с подтверждением стажа:

1) *специально созданные органы* (отделы назначения и перерасчета пенсий ПФР, пенсионные службы органов МВД, ФСБ, Минюста, прокуратуры, Минобороны России, Судебного департамента при ВС РФ и др.);

2) *органы, для которых данная деятельность не является основной* (военные комиссариаты, командиры воинских частей, работодатели и др.).

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. Порядок подтверждения документальным способом различается в зависимости от вида ста-

жа, который требует подтверждения, и периода времени, в который эта деятельность осуществляется.

Подтверждение *общего страхового стажа* подразделяется на два этапа:

1) до регистрации в качестве застрахованного лица в соответствии с Законом об индивидуальном учете в системе обязательного пенсионного страхования;

2) после регистрации в качестве застрахованного лица (этап начался с 1 января 1997 г.).

В соответствии с Правилами подсчета и подтверждения страхового стажа документами, подтверждающими периоды работы, включаемые в общий страховой стаж до регистрации в качестве застрахованного, 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, творческими объединениями или государственными органами;

– выписки из приказов о приеме на работу;

– лицевые счета и ведомости на выдачу заработной платы;

– документы финансовых органов, архивных учреждений за период до 1 января 1991 г. и ПФР за периоды после 1 января 1991 г. – для подтверждения периодов индивидуальной трудовой деятельности;

– документы территориальных органов ПФР или налоговых органов в отношении лиц, самостоятельно обеспечивавших себя работой, и другие документы.

К документам, подтверждающим иные периоды, включаемые в общий страховой стаж, 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 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 ПФР и документы, удостоверяющие факт и продолжительность нахождения на инвалидности, а также возраст лица, за которым осуществляется уход;

– другие документы, установленные нормативными правовыми актами.

Подтверждение общего 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 общего страхового стажа после введения индивидуального учета в системе обязательного пен-

сионного страхования заключается в том, что в действительности эта система вводилась в регионах России в различное время в период с 1996 по 2002 г. Именно поэтому не существует единой даты, которая может быть определена как момент введения индивидуального учета, в том числе для конкретного лица, тем более если он проживал в указанный период в различных субъектах Федерации. В силу этого в каждом случае нужно отдельно определять, когда именно и в каком регионе данный нуждающийся был принят на индивидуальный учет в ПФР.

Специальный страховой стаж подтверждается исключительно на основании документов. При этом принципиальное значение имеет точное соответствие наименований должностей (профессий, вида работ), а в некоторых случаях также наименования организации (учреждения), где осуществлялась трудовая деятельность, тем наименованиям, которые содержатся в специальных Списках и Перечнях, уже упоминавшихся ранее. При несовпадении этих сведений дополнительно также могут использоваться специальные нормативные правовые акты уполномоченного министерства в сфере труда, устанавливающие тождество соответствующих наименований. Если же тождество наименований не установлено, доказательство наличия специального страхового стажа соответствующего вида (характера и содержания трудовой функции) осуществляется нуждающимся в судебном порядке, средствами, предусмотренными процессуальным законодательством, за исключением свидетельских показаний, использование которых не допускается Законом о страховых пенсиях.

Документальное подтверждение *общего трудового стажа*, который был приобретен до вступления в силу Закона о трудовых пенсиях (до 1 января 2002 г.), в целях конвертации и валоризации пенсионных прав для определения расчетного пенсионного капитала осуществляется в соответствии с Положением о порядке подтверждения трудового стажа для назначения пенсий в РСФСР от 4 октября 1991 г.[1] Для подтверждения этого вида стажа могут применяться, в сущности, те же документы, что и для подтверждения общего страхового стажа.

Подтверждение *стажа государственной службы* производится только на основании документов и в первую очередь сведений, со-

[1] Социальная защита. 1997. № 7.

держащихся в трудовой книжке. Однако в случаях, когда в трудовой книжке отсутствуют записи о периодах государственной службы, стаж государственной службы подтверждается на основании военного билета, справки военного комиссариата и иных документов соответствующих государственных органов, организаций, архивных учреждений, установленных законодательством РФ.

В документальном порядке подтверждаются, как правило, сведениями из личного дела выслуга лет военнослужащих и приравненных к ним категорий, а также стаж судейской деятельности.

Страховой стаж при обеспечении пособиями подтверждается *документами*[1]. При этом к числу таких документов относятся трудовые книжки, а при их отсутствии письменные трудовые договоры, справки, выдаваемые работодателями, выписки из приказов, лицевые счета и ведомости на выдачу заработной платы, документы кооперативов и религиозных организаций об уплате страховых взносов. Периоды деятельности лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (когда уплата страховых взносов для этой категории была установлена законодательством), в составе рассматриваемого стажа подтверждаются архивными справками, документами финансовых органов и ФСС.

Подтверждение стажа свидетельскими показаниями. Свидетелями для целей подтверждения стажа могут быть два или более физических лица, которые:

а) знали гражданина по совместной работе у одного работодателя;

б) имеют документальное подтверждение собственного стажа у данного работодателя за соответствующий период.

Такой способ подтверждения допускается, когда документы о работе лица утрачены и восстановить их невозможно. Применительно к общему страховому стажу подтверждение свидетельскими показаниями допускается только при назначении страховой пенсии в отношении периодов, имевших место до регистрации лица в качестве застрахованного в системе обязательного пенсионного страхова-

---

[1] Определенное исключение составляет подтверждение страхового стажа Комиссией по установлению стажа при утрате трудовых книжек в результате чрезвычайных ситуаций. В этом случае может применяться комбинированный способ подтверждения (с применением показаний свидетелей).

ния и лишь в случае утраты документов вследствие любых причин, за исключением *вины работника*.

В отношении же общего трудового стажа возможность его подтверждения свидетельскими показаниями не связывается с наличием или отсутствием вины работника.

Единым основанием для подтверждения общего страхового или общего трудового 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 другими причинами*. Периоды работы при подтверждении *общего 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 свидетель, установленным считается период, подтвержденный обоими свидетелями. Продолжительность стажа, установленного по свидетельским показаниям, в этом случае не может превышать *половины* общего страхового стажа, требуемого для назначения страховой пенсии. Данное правило касается требований к общему страховому стажу как для пенсий на общих основаниях, так и для льготных (досрочных) пенсий.

Не подлежат подтверждению свидетельскими показаниями периоды, условием включения которых в общий 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.

Продолжительность общего трудового стажа, установленного по свидетельским показаниям, не должна превышать половины от требуемого для исчисления расчетного пенсионного капитала в соответствии с ранее действовавшим Законом о трудовых пенсиях (т.е.

не более половины от 20 лет для женщин и 25 лет для мужчин). 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*. Установление (восстановление) стажа в указанных ситуациях представляет собой комбинированный способ, когда используются документы, а при их отсутствии также свидетельские показания[1]. Особенностью данного порядка является то, что в таких случаях могут быть восстановлены, причем в *полном объеме*:

а) общий трудовой стаж;

б) страховой стаж при обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам.

Для этих целей 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

---

[1] *Постановление* Минтруда России от 24 июня 1994 г. № 50 «Об утверждении порядка установления стажа работы при утрате документов в результате чрезвычайных ситуаций» // Российские вести. 1994. № 139; *Пункт* 34 Постановления Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225 «О трудовых книжках» // СЗ РФ. 2003. № 16. Ст. 1539.

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*.

Вместе с тем нельзя не отметить, что второй (комбинированный) вариант подтверждения фактически и юридически не применим к страховому стажу при обеспечении пенсиями, поскольку после введения индивидуального учета у нуждающегося отсутствует право непосредственного подтверждения такого вида стажа в ПФР сведениями из трудовой книжки.

Глава 7

ПРАВООТНОШЕНИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

7.1. Система правоотношений в праве социального обеспечения

В обществе существует множество различных отношений: экономических, политических, духовных, культурных и др. Одни из них включаются в орбиту действия правовых норм и потому становятся правовыми отношениями, другие остаются вне сферы правового воздействия. При рассмотрении вопроса о предмете права социального обеспечения были сделаны два вывода, характеризующих специфику отношений по социальному обеспечению населения.

Во-первых, уникальность социального обеспечения как явления общественной жизни состоит в том, что оно в отличие от многих иных взаимосвязей субъектов является сугубо правовым образованием. Вне правовой формы общественных отношений по социальному обеспечению никогда не было и не может существовать. Поэтому во всех ситуациях, когда помощь и содержание действительно нуждающимся гражданам осуществляются вне или сверх государственно-правовых нормативов, являются не обязанностью, а оказываются на добровольной основе – это не социальное обеспечение, а определенные мероприятия благотворительного, семейного или какого-то иного в этом плане характера.

Во-вторых, в сфере действия права социального обеспечения существует два вида отношений: *социально-обеспечительные отношения* и *отношения, непосредственно с ними связанные*. Именно последняя особенность является предпосылкой для формирования системы правоотношений в праве социального обеспечения и их подразделения с учетом предметного фактора:

1) на социально-обеспечительные;

2) организационно-финансовые (непосредственно связанные с социально-обеспечительными).

В целом предложенное деление, конечно, в полной мере не отражает всего разнообразия правоотношений в праве социального

обеспечения, поскольку эта множественность может обусловливаться различными факторами. Во-первых, речь идет о *политико-экономической ситуации в стране.* 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, но появляются и новые виды предоставлений, соответствующие интересам и потребностям развивающегося общества, повышаются возможности системы обязательного социального страхования. При экономической и политической нестабильности в государстве, напротив, происходит снижение государственных расходов, переложение груза неблагоприятных социальных последствий на плечи самих нуждающихся, число которых возрастает, а определенные виды предоставлений отменяются либо заменяются менее затратными для государства. Уменьшается и наполнение социальных (внебюджетных) фондов, а в связи с дефицитом соответствующих бюджетов непременно сокращается финансирование определенных направлений в сфере обязательного социального страхования. В таких условиях, как правило, сокращается число правоотношений.

Во-вторых, количество и качество правоотношений в праве социального обеспечения обусловлено *уровнем социально-культурного развития государства,* степенью его цивилизованности. В развитых государствах, в том числе вставших на путь демократических, рыночных 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 гарантированности достойного жизнесуществования и свободного развития каждого члена общества. В таких обществах и государствах постоянно развиваются и совершенствуются организационно-правовые формы и виды социально-обеспечительных предоставлений, что в итоге приводит к вовлечению субъектов в разнообразные правоотношения, число которых имеет тенденцию к возрастанию.

Наконец, число правоотношений связывается с *различием оснований (критериев) нуждаемости и предшествующего правового*

положения лица. Данное условие означает введение дифференцированного регулирования по вопросам социального обеспечения, основанного на применении объективных критериев. Смысл данного условия заключается в установлении специального социально-обеспечительного статуса в зависимости от особых климатических условий проживания или работы (Крайний Север и приравненные к нему территории), медико-биологических оснований (состояние беременности, инвалидность и т.п.), особых условий труда (подземная работа, работа в горячих цехах и т.п.) и специфики выполняемой работы (педагоги, врачи, военнослужащие и лица, к ним приравненные). Таким образом, специфика субъектного состава и дифференциация правового регулирования оказывают непосредственное влияние на разнообразие правоотношений в праве социального обеспечения.

7.2. Социально-обеспечительное правоотношение

Основное внимание в теории права социального обеспечения традиционно уделяется анализу *социально-обеспечительного правоотношения*. Главная трудность при рассмотрении этого вопроса заключена в том, что в правоприменительной практике не возникает единого, универсального социально-обеспечительного правоотношения, ибо эта категория в определенной степени предстает как научная абстракция. Причина для такого вывода кроется, в свою очередь, в сложной, двойственной природе отправной в этом плане категории – основного социально-обеспечительного отношения, заключающего в себе:

– *материальное отношение,* связанное с получением отдельных социально-обеспечительных предоставлений;

– *процедурное отношение,* тесно связанное с материальным, отражающее порядок установления подтверждения права на социально-обеспечительные предоставления, а также по установлению фактов, имеющих юридическое значение в праве социального обеспечения.

Коль скоро социально-обеспечительные отношения имеют двуединую природу, то и возникающим на их основе конкретным правовым связям субъектов должны быть присущи аналогичные свой-

ства. Стало быть, социально-обеспечительное правоотношение как теоретическая категория в реальности предстает в виде взаимодействия, органического единства, последовательной смены процедурных и материальных правоотношений.

Общее (системное) социально-обеспечительное правоотношение, как правило, возникает и существует только при наличии последовательно и надлежащим образом сформированных элементарных материального и процедурного правоотношений, что представлено на рис. 2.

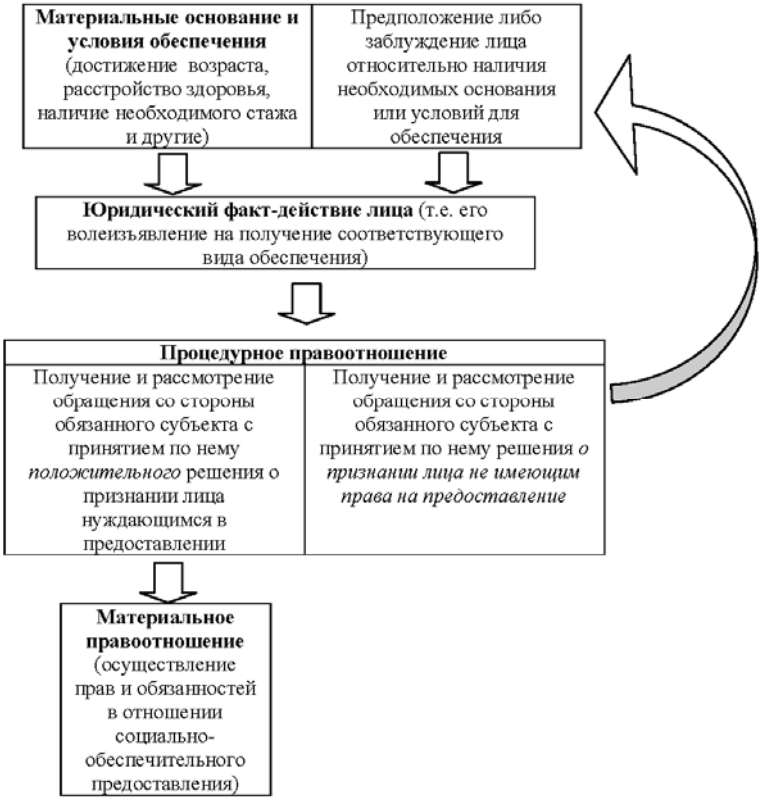

Рис. 2

Характеризуя представленную схему, необходимо обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, само наличие определенного набора юридических фактов непосредственно не порождает элементарного *материального* правоотношения, т.е. право на тот или иной вид предоставления (например, на пенсию по возрасту). Субъект может заблуждаться относительно своих прав на социальное обеспечение либо, даже имея возможность для обращения, по каким-то причинам просто не обратится за его назначением. При этом правоотношение не возникнет постольку, поскольку без волеизъявления невозможно будет персонифицировать получателя, а следовательно, будет отсутствовать один из ключевых признаков правоотношения – индивидуализация правовой связи субъектов.

Во-вторых, всякое притязание на социальное обеспечение должно быть не только установлено, но и подтверждено, следовательно, *материальному* правоотношению, как правило, предшествует *процедурное* правоотношение[1]. Следует все же учитывать, что возникновение процедурного правоотношения с необходимостью не влечет возникновения материального, поскольку обратившееся за назначением обеспечения лицо может в любое время отказаться от правопритязания, равно как и орган социального обеспечения вправе отказать в его предоставлении, если такое правопритязание не будет подтверждено. В равной мере это касается и относительно самостоятельного процедурного правоотношения по установлению фактов, имеющих юридическое значение (например, установление инвалидности), поскольку из установленного факта с необходимостью не следует возникновение материального правоотношения.

В некоторых случаях возникновение процедурного правоотношения обусловлено только односторонним действием лица (заявление за назначением обеспечения), при этом орган социального обеспечения обязан дать ответ (заключение) в установленный срок, даже если у обратившегося лица отсутствуют основания на то или иное

[1] Исключение, пожалуй, составляет правоотношение по предоставлению медицинских услуг в виде скорой (неотложной) медицинской помощи, поскольку обязанный субъект не имеет оснований отказать в предоставлении данного вида предоставления, а нуждающийся нередко не в состоянии выразить свое волеизъявление.

предоставление. Иными словами, в таком случае возникает право на процедуру без положительного для лица решения.

Отмеченные особенности делают необходимым продолжение анализа социально-обеспечительного правоотношения применительно к субъектному составу юридической связи, ее оснований, содержания, объекта, а также особенностей *элементарных* (материальных и процедурных) социально-обеспечительных правоотношений.

7.2.1. 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 путем 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 – ПФР, ФСС, ФОМС). 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 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 (МСЭК, ВВК, суд и др.).

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, 39) все граждане обладают равными правами (правоспособностью) на социальное обеспечение по возрасту, инвалидности, потере 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 понятием и для реализации права на конкретный вид социального обеспечения гражданин должен обладать специальной правоспособностью[3].

---

[1] *Федорова М.Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 156–157.

[2] *Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А.* Право социального обеспечения: учеб. пособие. М.: Книжный мир, 2001. С. 71–72; *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1986. С. 85.

[3] 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 обя-

По нашему мнению, специальная правоспособность появляется 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 фактов (достижение возраста, инвалидность, малообеспеченность и др.). 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. Однако этот же ребенок не будет, например, иметь право 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.

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 др.) в зависимости от характера осуществляемой деятельности, общественных или государственных заслуг и других обстоятельств. Специальная правоспособность перечисленных категорий граждан определяется их так называемой *правовой ролью*, 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* правоспособность.

Для уяснения специфики *дееспособности* в праве социального обеспечения необходимо иметь в виду, что она состоит из двух ви-

---

занностей 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. юрид. наук. М., 1990. С. 11).

дов: дееспособности в процедурных правоотношениях и дееспособности 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. А 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. 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 субъектом (например, в отношении права на социальную пенсию ребенка-инвалида, на бесплатное лекарственное обеспечение до достижения ребенком возраста 3 лет, на страховую пенсию по случаю потери кормильца и др.), физически не может реализовать свое право. В таких случаях его права осуществляются законными представителями в рамках процедурного правоотношения. При этом участие законных представителей не означает, что происходит подмена нуждающегося, обладателем субъективного права является 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 фактов 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. Стало быть, 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 на недобросовестное лицо возлагается лишь обязанность по возврату незаконно полученного обеспечения, что не следует рассматривать в качестве лишения либо 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*. 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 преиму-

щественно 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.

Однако 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. В то же время компетенция этих субъектов в зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы различается моментом возникновения и связывается с различными юридическими фактами:

– 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, и др.

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 его непосредственно определены действующим законодательством.

7.2.2. 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 предоставления в денежной форме, т.е. материальные блага[2]. Однако в правоотношениях, объектом которых является предоставление социально-обеспечительных услуг, нуждающийся может реализовать свое право и интерес на предоставление только посредством действия органа социального обеспечения (например, медицинское вмешательство). 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, 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.

7.2.3. Содержание социально-обеспечительных правоотношений

Исходя из положений общей теории права, можно утверждать, что под содержанием социально-обеспечительных правоотношений

---

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. С. 157–158.

[2] См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения: учеб. М., 2002. С. 152; *Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А.* Право социального обеспечения: учеб. М., 2004. С. 44 и др.

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].

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. Стало быть, содержание правоотношения всегда находится в зависимости от его объекта, который определяется 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 установленных 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 обес-

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. С. 118–135.

печения, 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, листков нетрудоспособности, трудовых книжек и др.) и реже – с совершением юридических действий (например, уплатой за себя или за иных лиц страховых взносов в ПФР или ФСС). 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 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, в том числе меры защиты в соответствии с нормативными правовыми актами.

Подводя итог изложенному, можно предложить комплексную теоретическую дефиницию социально-обеспечительного правоотношения: *это возникающая на основе юридических фактов (их составов) и представленная в виде определенного сочетания взаимных прав и обязанностей индивидуализированная связь субъектов по поводу совершения нуждающимся в адрес органа социального обеспечения юридически значимых действий для установления (подтверждения) субъективного права на конкретный вид социально-*

обеспечительного предоставления и последующего осуществления правомочий в отношении этого предоставления.

7.2.4. Классификация социально-обеспечительных правоотношений

Кроме основной классификационной группировки социально-обеспечительных правоотношений на *материальные* и *процедурные* существуют и иные основания для их группировки. Так, в зависимости от *объекта* все правоотношения в сфере социального обеспечения могут быть поделены:

– на пенсионные;
– по обеспечению пособиями;
– предоставлению социально-обеспечительных льгот;
– предоставлению социально-обеспечительных компенсаций;
– предоставлению социально-обеспечительных услуг;
– предоставлению предметов первой необходимости;
– установлению фактов, имеющих юридическое значение в области социального обеспечения.

С учетом длительности осуществления социально-обеспечительных предоставлений, в частности, материальные правоотношения могут быть дифференцированы на следующие виды:

– с абсолютно определенным сроком (например, выплата пособия на детей до достижения ими возраста 16 лет);

– относительно определенным сроком (например, выплата пенсии по потере кормильца в период, пока лицо считается нетрудоспособным иждивенцем);

– относительно неопределенным сроком (например, выплата пенсий, назначаемых пожизненно).

В праве социального обеспечения также можно выделить правоотношения 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 ис-

ключение – уже называвшееся односторонне обязывающее правоотношение 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 гарантированного государством объема) и своевременно, без предоставления каких-либо документов получить ее, а также требовать качественного предоставления соответствующих услуг. Все корреспондирующие указанным правам нуждающегося обязанности сконцентрированы на стороне правообязанного субъекта – медицинской организации, оказывающей соответствующие услуги.

Дифференциация социально-обеспечительных правоотношений в принципе всегда может быть продолжена, ибо видов правовых связей возможно выявить столько, сколько будет предложено теоретически и практически обоснованных критериев для их деления. Однако, на наш взгляд, предложенных группировок вполне достаточно для получения общего представления о природе социально-обеспечительного правоотношения.

7.3. Организационно-финансовые правоотношения

В праве социального обеспечения возникает ряд организационно-финансовых правоотношений (непосредственно связанных с социально-обеспечительными), которые, как отмечалось, относятся числу комплексных и возникают на основе одновременно действия норм финансового (бюджетного, налогового), административного права и права социального обеспечения. Эти правоотношения могут как предшествовать социально-обеспечительным правоотношениям, так и сопутствовать им. С функциональной точки зрения организационно-финансовые правоотношения могут быть дифференцированы на следующие группы:

– по формированию финансовых средств (правоотношения по уплате страховых взносов);

– управлению финансовыми ресурсами (определение направления бюджетных расходов государственных социальных (внебюджетных) фондов, инвестирование пенсионных накоплений);

– расходованию финансовых ресурсов и контролю за его эффективностью;

– информационному обмену;

– администрированию в системе органов социального обеспечения для целей эффективной реализации государственной социально-обеспечительной политики.

Основания возникновения организационно-финансовых правоотношений различны, но, как правило, выражены в форме действий субъектов – правореализационных (правоприменительных) актов. Например, к их числу можно отнести факт регистрации в качестве страхователя в системе обязательного социального страхования, заявление застрахованного о получении свидетельства обязательного пенсионного страхования либо о составе и количестве уплаченных за него страховых взносов, предоставление медицинской организацией счета за оказанные медицинские услуги в страховую медицинскую организацию и многие другие.

Объект в указанных правоотношениях может быть установлен исходя из самого их названия, но преимущественно речь должна идти о требуемых по закону действиях правообязанного субъекта, т.е. об объектах так называемых активных правовых связей.

Субъектный состав рассматриваемых правоотношений разнообразен и отличается в зависимости от организационно-правовой формы социального обеспечения. При этом в контексте рассматриваемых правоотношений субъекты преимущественно обладают компетенцией (полномочиями), а не правосубъектностью, но их правовой статус определяется нормами бюджетного, налогового законодательства и законодательства об обязательном социальном страховании.

В системе государственного социального обеспечения такими субъектами являются уполномоченные государственные и муниципальные органы, выступающие в качестве главных распорядителей (распорядителей), а также получателей бюджетных средств на цели социального обеспечения за счет бюджетных ассигнований.

Субъекты обязательного социального страхования и их правовое

положение специфицируются в зависимости от подвидов (подсистем) обязательного социального страхования. Стандартный состав обязательного социального страхования включает, как правило, три субъекта:

– застрахованного;
– страхователя;
– страховщика.

Застрахованными в системе обязательного социального страхования признаются лица, которыми или за которых уплачиваются страховые взносы в государственные социальные (внебюджетные) фонды. К их числу в качестве исключения иногда относятся и члены семей застрахованных лиц, ибо страховые взносы по обязательному социальному страхованию так или иначе являются неполученной частью дохода не только самого лица, но и, конечно, членов его семьи. Именно участие застрахованных (хотя иногда и опосредованное) в формировании средств обязательного социального страхования предопределяет закрепление за ними на законодательном уровне большего объема прав по сравнению с субъектами государственного социального обеспечения[1].

Страхователями в обязательном социальном страховании, как правило, являются работодатели (организации, индивидуальные предприниматели и приравненные к ним категории, физические лица, не имеющие статуса индивидуальных предпринимателей). Однако в случаях самостоятельной уплаты страховых взносов страхователь и застрахованный могут совпадать в одном лице. В некоторых случаях страхователем выступает Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования в лице их органов за счет средств соответствующих бюджетов. Наиболее ярким примером в этом плане служит обязательное медицинское страхование неработающего населения (учащихся, студентов, пенсионеров), в рамках которого указанные категории являются застрахованными в силу уплаты за

[1] См. ст. 10 Закона об основах обязательного социального страхования. Еще раз подчеркнем, что правовой статус застрахованного лица как субъекта организационно-финансовых правоотношений следует отличать от его правового положения в качестве нуждающегося, когда он претендует или реализует право на конкретные предоставления.

них взносов в фонды ОМС исполнительными органами власти субъектов РФ.

Страховщиками в этих правоотношениях выступают государственные социальные (внебюджетные) фонды (ПФР, ФСС, ФОМС), которые призваны аккумулировать финансовые ресурсы, управлять ими, а также осуществлять их распределение и контроль. Правовой статус страховщиков определяется специальными законами системы обязательного социального страхования. ПФР и ФСС одновременно с функциями страховщика (субъекта организационно-финансовых правоотношений) выполняют деятельность в качестве органа социального обеспечения, т.е. непосредственно осуществляют назначение тех или иных социально-обеспечительных предоставлений.

В отличие от ПФР и ФСС федеральный и территориальные фонды ОМС в настоящее время являются субъектами только организационно-финансовых правоотношений, осуществляя аккумулирование и администрирование финансовых ресурсов, контроль за их расходованием, ведение персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах и оказанных им медицинских услугах, а также другие задачи в соответствии с определенными законодательством полномочиями. Однако наряду с фондами ОМС в организационно-финансовых правоотношениях участвуют *страховые медицинские организации* и *организации, оказывающие медицинские услуги*, которые, по существу, разделяют между собой функции органа социального обеспечения, фактически реализуя обеспечение по обязательному медицинскому страхованию. Особенности их правового положения будут рассмотрены в разделе учебника о медицинском обслуживании.

Содержание организационно-финансовых правоотношений составляют права и обязанности их субъектов. Особенность здесь заключается в том, что помимо стандартного для права социального обеспечения положения о производном из законодательства характере прав и обязанностей частично они могут формироваться посредством договорного способа. Главным образом это касается системы обязательного медицинского страхования и взаимоотношений фондов ОМС со страховыми медицинскими организациями, а также страховых медицинских организаций с организациями, фактически оказывающими медицинские услуги. Такой способ формирования содержания правоотношения, безусловно, является исключением,

но, как следует из норм законодательства об обязательном медицинском страховании, подобные договоры в большинстве своем имеют типовой характер, когда сами стороны практически не влияют на их условия. Отчасти договорный оттенок имеет и межведомственное взаимодействие государственных социальных (внебюджетных) фондов в отношении информационного обмена для целей социального обеспечения.

Глава 8

СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

8.1. Понятие социально-обеспечительного предоставления

Социально-обеспечительные предоставления без всякого преувеличения относятся к основополагающим категориям права социального обеспечения. Пожалуй, именно они позволяют судить о том, что дается человеку, каким образом общество и государство оказывает 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 понятие, оно является следствием того, что существует в жизни, опосредованной нормами данной правовой отрасли. Сущность социального обеспечения проявляется в том, что оно формируется из отдельных мер, осуществляемых государством от имени общества, их разновидностей, свойства и внешние атрибуты которых в своей совокупности и образуют соответствующее правовое явление. Одновременно социально-обеспечительное предоставление следует рассматривать в качестве объекта материального социально-обеспечительного правоотношения.

Однако в специальной литературе вопросу о социально-обеспечительных предоставлениях должного внимания не уделяется. Чаще всего исследователи ограничиваются констатацией и анализом тех видов, которые закреплены действующим законодательством о социальном обеспечении. При этом в лучшем случае предоставления рассматриваются 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 социально-обеспечительные предоставления не являются самостоятельным объектом познания и не подвергаются глубокому научному осмыслению. По этой причине теория видов социально-обеспечительных предоставлений как таковая отсутствует, что свидетельствует о существовании серьезного пробела

в научных исследованиях. В целом это сковывает законодательные инициативы, поскольку нормотворческим органам не предлагаются заслуживающего внимания идеи по совершенствованию системы социального обеспечения.

Термин «вид социального обеспечения», используемый в учебной и научной литературе, в действительности имеет как минимум два аспекта. С одной стороны, о видах социального обеспечения можно говорить как о результате логической операции (классификации). В этом смысле в соответствии с правилами формальной логики все возможные меры со стороны государства, предусмотренные нормами права социального обеспечения и осуществляемые в адрес нуждающихся, группируются на основании какого-либо критерия (основания классификации).

Во втором и главном своем значении вид социально-обеспечительного предоставления – это *система правовых признаков той или иной меры реагирования на состояние нуждаемости, которую законодатель считает адекватной и целесообразной для воздействия на соответствующую жизненную ситуацию*. Это дифференцированные средства воздействия на неблагоприятные жизненные состояния человека, для которых характерны следующие моменты:

– они едины по правовой природе, но различны по качеству и результативности;

– они осуществляются только в отношении нуждающихся, которые, по мнению общества и государства, утратили либо не приобрели собственный источник средств или условия к существованию, либо они располагают определенными средствами и условиями, но не в достаточном объеме;

– они имеют выраженный государственно-правовой характер и регламентируются исключительно нормами права социального обеспечения;

– они обладают объективностью, а следовательно, и относительной устойчивостью, поскольку в самой причине нуждаемости, как правило, и обнаруживаются признаки необходимого вида реакции на соответствующее обстоятельство.

Каждое социально-обеспечительное предоставление помимо отмеченных общих свойств имеет единую структуру и характеризует-

ся взаимосвязанностью элементов, которые при определенной их комбинации адаптируют, как бы «приспосабливают» конкретное средство к конкретной ситуации, позволяя в том числе разграничивать предоставления между собой. Структура социально-обеспечительного предоставления может быть в самом общем виде дана на рис. 3.

Рис. 3

В ходе исторического развития права социального обеспечения законодатель, используя различные комбинации указанных элементов, десятилетиями совершенствовал механизмы преодоления нуждаемости, постепенно выявляя и отказываясь от рудиментарных, неэффективных мер. В итоге с течением времени в законодательстве были в целом сформированы и закреплены несколько типов таких комбинаций, которые и получили в теории права социального обеспечения наименование социально-обеспечительных предоставлений: *пенсии, пособия, льготы, социально-обеспечительные компенсации, социально-обеспечительные услуги, предметы первой необходимости.* Причем, если виды предоставлений имеют устойчивый, стабильный характер, то их разновидности (подвиды) постоянно изменяются, варьируются в зависимости от конкретных юридических фактов, а также политических, экономических и других условий, в которых находится государство на определенном этапе его исторического существования. Проведем более подробный анализ каждого из них.

8.2. Система социально-обеспечительных предоставлений

8.2.1. Пенсия

Является аксиомой то, что утрату человеком *постоянного* и *основного* (а тем более единственного) источника средств к существованию в обществе с развитыми товарно-денежными отношениями следует рассматривать как фактор экстремальный, требующий необходимой государственно-правовой реакции в виде постоянного и адекватного ситуации эквивалента. По этой причине государство формирует правовой инструментарий, который позволяет ему обеспечить за счет общественных и обобществленных средств содержание нуждающихся таким образом, чтобы:

1) предоставить им максимальную степень свободы выбора поведения в условиях рыночных отношений;

2) гарантировать постоянство и систематичность предоставления, которое бы оказалось достаточным для удовлетворения их основных потребностей;

3) минимизировать организационные и финансовые издержки государства, связанные с реализацией соответствующих мер.

Наиболее эффективным правовым инструментом для реагирования на подобные ситуации государство признает *пенсию*, которая в юридической литературе традиционно и обоснованно относится к числу основных, ведущих и наиболее значимых видов социально-обеспечительных предоставлений. Несмотря на это, длительное время легальное определение пенсии в законодательстве отсутствовало и вырабатывалось оно лишь в отраслевой теории. Только в результате пенсионной реформы 2001–2002 гг. определение было закреплено формально, хотя считать его окончательным и не требующим дальнейшего совершенствования достаточно трудно по ряду причин.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что законодатель не выработал общего, единого понятия пенсии, а закрепил два отдельных определения: *пенсии государственной* и *пенсии страховой*. Такой подход вряд ли можно считать правильным, поскольку суть пенсии в принципе не должна меняться в зависимости от категории субъекта, ее получающего (наемный работник, например, или государственный), и от источника финансирования (бюд-

жетные ассигнования или страховые взносы) и т.д. Разноплановый подход государства к определению пенсии приводит к серьезному диссонансу в уровне (объеме) пенсионного обеспечения и к нарушению принципа социальной справедливости.

Однако ценность легальных определений выражается не в отточенности соответствующих формулировок и не в их логической безупречности. Главной ценностью является прежде всего сам факт их нормативно-правового закрепления. Принятием соответствующих юридических норм законодателем сделан шаг первостепенного значения, состоящий в том, что впервые на протяжении длительной истории своего существования огромный массив правовых предписаний, сложившийся и обособившийся от норм, регулирующих иные виды общественных отношений, наконец-то приобрел свою конструирующую основу, на которой должна строиться вся правовая политика в деле пенсионного обеспечения.

В отличие от нормотворческих органов в юридической литературе вопрос о понятии пенсий поднимался многократно и, к чести ученых советского периода, следует отметить, что ими был внесен существенный вклад в научное осмысление этой правовой категории. Были не только предложены разные определения пенсии, но и достаточно обстоятельно охарактеризованы составляющие ее элементы[1]. Обобщение позиций разных авторов позволяет выявить наиболее важные признаки этого понятия.

Непосредственной причиной нуждаемости в случае использования государством такого предоставления, как пенсия, является реальная или даже презюмируемая *утрата лицом постоянного основного или единственного источника средств к существованию* в связи с наступлением одного из четырех юридических фактов:

– предполагаемой нетрудоспособности в силу достижения установленного законом возраста (*пенсии по возрасту на общих основаниях*);

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. Курс лекций. М., 1969. С. 15; *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974; *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения Российской Федерации. Екатеринбург: УрАГС, 1996. Вып. 2. С. 71; *Право* социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова. М., 1999. С. 120 и др.

– предполагаемой нетрудоспособности в силу длительного периода выполнения профессиональной деятельности определенного вида (*пенсии за выслугу лет, за специальный страховой стаж, а также льготные пенсии по возрасту*);

– стойкого расстройства функций организма, приводящего к ограничению жизнедеятельности (*пенсии по инвалидности*);

– вследствие смерти кормильца (*пенсии по случаю потери кормильца*).

Исходя из указанных причин, законодатель нормативно закрепляет специальные юридические факты – *основания* для определения права на пенсию: возраст, инвалидность, смерть кормильца и специальный стаж (выслуга лет, специальный страховой стаж). Основания пенсионного обеспечения в течение десятилетий имеют устойчивый, стабильный характер, что подчеркивает их объективность и гарантирует преемственность государственной социальной политики в этой сфере в отличие от многих других нормативных элементов в системе права социального обеспечения.

Учитывая обстоятельства, порождающие нуждаемость лица, целью, предназначением пенсии как меры государственного реагирования на соответствующие ситуации является предоставление нуждающемуся *содержания* – иного по отношению к имевшемуся единственного (основного) источника средств к существованию, с нормированной государством регулярностью – *ежемесячно*. Подобная периодичность, с точки зрения государства, считается оптимальной как для системы органов пенсионного обеспечения, так и для самого нуждающегося, имеющего возможность осуществить планирование своих расходов и затрат на такой относительно короткий период времени.

Слово «пенсия» (от лат. pensio) в буквальном переводе означает платеж[1]. Любой платеж, в какой бы форме, каким бы образом и по какому основанию он бы ни производился, является следствием и реализацией встречной обязанности должного субъекта по отношению к одному или нескольким субъектам, имеющим основания требовать, просить, настаивать или просто ожидать его осуществления. Пенсия является таким видом платежа, который исходит от государ-

[1] *Словарь* иностранных слов. М., 1968. С. 371.

ства, признавшего за собой соответствующую юридическую обязанность (ст. 39 Конституции РФ)[1]. Это плата общества в лице государства не только за вложенный гражданином в общественных интересах труд, за использование его денежных средств, сформированных в виде обязательных отчислений для общегосударственных целей и задач, но нередко также за сам факт существования и принадлежности человека к данному обществу.

Пенсия предоставляется *исключительно в денежной форме*, что максимально способствует достижению цели данного предоставления. Тем самым государство юридически гарантирует нуждающимся свободу выбора при определении направления расходования денег, используя объективное их свойство как всеобщего эквивалента.

Объем (количественный критерий) данного предоставления – одна из наиболее насущных и сложных проблем теории и практики правового регулирования. Однако принципиальным для понимания этого признака является не номинальное или реальное выражение соответствующей выплаты в денежных единицах (в рублях или в эквиваленте к иностранной валюте), а рассмотрение пенсии как юридического инструмента, направленного на реализацию цели данного предоставления. Пенсия должна быть таким платежом, уровень которого достаточен для обеспечения естественного существования человека, т.е. реальным денежным содержанием. Поэтому государство, предоставляя нуждающемуся содержание в виде пенсии, всегда должно исходить из обеспечения данным предоставлением его *алиментарных* потребностей, которые хотя и являются относительно универсальными для всех, но могут изменяться (дополняться) государством с течением времени с учетом условий социально-экономического и культурного развития общества. Таким образом, объем пенсии – это не просто денежная сумма, получаемая лицом, а эквивалент нормированного набора товаров и (или) услуг (алиментарных потребностей), которые в данное время государство обязуется гарантировать нуждающемуся и которые он лично способен при-

[1] Вместе с тем эта юридическая обязанность в современном законодательстве закрепляется косвенно, путем признания за гражданином права на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, а не прямо, как это было сделано в ст. 120 Конституции СССР 1936 г. и ст. 43 Конституции СССР 1977 г.

обрести на пенсию с учетом рыночных цен на указанные товары и (или) услуги.

Именно с учетом перечисленных признаков целесообразно подходить к анализу и оценке формального определения пенсии. Исходя из вышеизложенного, с целью оптимизации легального понятия «пенсия», а также приведения его в соответствие с исходным предназначением этого вида денежного обязательства государства перед нуждающимися, можно сформулировать следующее определение пенсии – *это ежемесячная денежная выплата, которая предоставляется государством гражданину с целью его содержания и удовлетворения алиментарных потребностей по основаниям, на условиях, в порядке и в размерах, предусмотренных действующим законодательством*.

8.2.2. Пособие

В современных условиях, когда обществу в целом и отдельным гражданам угрожает значительное число опасностей природного, техногенного характера, когда нарушение политической и экономической стабильности может привести к опасным социальным последствиям в виде массовой безработицы, нищеты, сиротства, увеличения смертности и другим демографическим проблемам, общество и государство обязаны реагировать на эти вызовы времени, гарантировать гражданам помощь при наступлении негативных для жизни обстоятельств, в том числе используя систему социального обеспечения населения. Пособия, представляя собой один из наиболее оперативных способов реагирования на все возрастающее число причин нуждаемости, достаточно широко используются современным российским законодателем, что выражается в поистине огромном количестве оснований для их предоставления в социально-обеспечительном законодательстве не только на федеральном, но также на региональном и муниципальном уровнях[1].

Одним из первых в юридической литературе специфику социально-обеспечительного пособия, указав на его основополагающие

[1] В настоящем учебнике преимущественно будут рассмотрены пособия, установленные федеральным законодательством.

признаки, выделил В.С. Андреев[1], а в последующие годы его позиция по данному вопросу, хотя и с определенными модификациями, была воспринята многими представителями науки права социального обеспечения. Пособие относится к той группе видов социально-обеспечительных предоставлений, которые предназначены государством для оказания *помощи*, поддержки нуждающимся в отличие от пенсии, направленной на содержание лица, предоставление ему постоянного и основного источника средств к существованию[2]. Рассматриваемое свойство вытекает из самого происхождения термина «пособие», производного от слова «пособить», означающего добавить, дополнить недостающее, временно поддержать.

Важной характеристикой пособия является исключительно *денежная форма* его предоставления, что в значительной степени объясняется целью, которую призвано выполнять пособие. Помощь, которая реализуется посредством данного вида социально-обеспечительного предоставления, всегда направлена на нивелирование *имущественной недостаточности*, возникающей у нуждающегося лица в случаях, очерченных законодательством. Следовательно, пособие, как правило, является *эквивалентом только тех средств к существованию*, которые могут иметь *денежное выражение*. В этой связи, подчеркивая значение пособия в качестве наиболее оперативного способа воздействия на разнообразные причины нуждаемости, общество и государство стремятся сохранить для нуждающихся такой уровень независимости при принятии решений или совершении действий, который обычно существует при распоряжении личным заработком или доходом, обеспечивая передачу соответствующих средств *в собственность* лицу (семье) и их *свободный обмен* на необходимые товары и услуги. Таким образом, денежная форма рассматриваемого вида социально-обеспечительных предоставлений отражает незаменимое свойство денег как всеобщего эквивалента и именно по указанной причине невозможно представить пособие, которое предоставлялось бы в натуральной форме

---

[1] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 223.

[2] Пособия также нужно отличать от доплат и надбавок к пенсиям, которые, имея дополнительный характер, тем не менее не отделяются от пенсионной выплаты и составляют ее структуру.

в виде индивидуально-определенных предметов или каких-либо действий обязанных лиц.

Между тем следует учитывать и то, что история нашей страны знает периоды экономических спадов и кризисов, связанных с гиперинфляцией, снижением значимости денег и их обесцениванием по отношению к натуральным предоставлениям. Такие факты имели место, в частности, во время военного коммунизма, Гражданской, Великой Отечественной войн, экономического кризиса начала 90-х гг. XX в., что приводило к существенному уменьшению эффективности обеспечения при помощи денежных предоставлений и, напротив, значительному повышению роли натуральных.

Следует учитывать и то обстоятельство, что пособие всегда направлено на удовлетворение алиментарных потребностей, т.е. таких, которые необходимы для обеспечения нуждающегося (членов его семьи, близких родственников) основополагающими средствами к существованию. Исходя из этого, социально-обеспечительное пособие можно рассматривать как *алиментарную выплату*. Тем не менее алиментарный характер пособий вовсе не означает, что применительно к этим социально-обеспечительным мерам можно установить какой-либо единый, универсальный количественный показатель (объем). Реальное выражение такого алиментарного уровня зависит, прежде всего, от характера конкретного состояния нуждаемости (причина нуждаемости), на которое направляется данная выплата, а также функционального назначения пособия.

Таким образом, с учетом выделенных признаков *социально-обеспечительное пособие* можно определить в самом общем виде как *денежную выплату алиментарного характера, предоставляемую в целях оказания помощи нуждающемуся лицу по основаниям, на условиях, в размерах и в порядке, определенных законодательством*.

8.2.3. Льгота

Льгота в самом общем представлении – это средства, способы, мероприятия, с помощью которых субъект ставится в лучшее положение по сравнению с общеустановленным статусом граждан государства, как правило, посредством освобождения от несения некоторых обязанностей. Но эту задачу, т.е. улучшение правового поло-

жения 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.

Но к пониманию правовых льгот можно подойти и 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*, т.е. они полностью или частично освобождаются от исполнения ряда обязанностей, которые возложены на всех иных лиц. 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.

Практика льготного правового регулирования имеет весьма широкое распространение и используется во многих отраслях права,

---

[1] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М.. 1953. 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.

например, даже в гражданском праве, механизм которого предполагает равенство участников соответствующих правоотношений[1], а льготы, напротив, предполагают приоритетное положение одного субъекта перед другим.

В нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности встречается термин «льгота» либо производные от него понятия, такие как «льготный тариф», «льготный срок», «льготные условия отбывания наказания», «льготный режим труда» и др.[2] Тем не менее редко можно найти легальное определение данных категорий. Достаточно содержательное и, пожалуй, единственное на сегодняшний момент законодательное определение льготы дано в НК РФ. Этот акт в ч. 1 ст. 56 определяет, что льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Однако 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 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.

Долгое время в науке права социального обеспечения тема льгот находилась вне сферы внимания ученых, хотя в рамках общей тео-

---

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

[2] См.: ст. 289 УК РФ, п. 1 ст. 100 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ, ст. 108 Воздушного кодекса РФ, ст. 132 УИК РФ, ст. 264 ТК РФ.

рии права такой элемент механизма правового регулирования анализировался многими авторами. Только относительно недавно в нескольких работах[1] льготы стали специальным объектом исследования в праве социального обеспечения.

Для уяснения содержания рассматриваемого вида социально-обеспечительного предоставления в первую очередь необходимо разграничить социально-обеспечительные льготы и льготы, связанные с выполнением лицом трудовой (служебной) и иной деятельности. Например, льготы, предоставляемые работнику за счет средств работодателя, следует относить к предмету трудового права, хотя зачастую их называют социальными, что, однако, исходит в большей степени из цели, но не из содержания этой категории. Льготы, предоставляемые работникам, совмещающим работу с обучением, как и, например, первоочередная установка телефона прокурору, весьма схожи с социально-обеспечительными, но таковыми не являются. В последнем случае речь и вовсе идет об обеспечении осуществления субъектом служебной деятельности.

Законодатель обычно лишь в самом общем виде определяет цели социально-обеспечительных льгот. Например, указывается, что они призваны обеспечить экономическое и социальное благополучие граждан. Некоторые авторы уточняют, что посредством льгот компенсируется недостаточный для жизнесуществования человека уровень основных видов социального обеспечения. Кроме этого, иногда указывается, что льготы имеют место там, где нет условий для равного удовлетворения жизненно важных потребностей, и создают всем гражданам равные условия для индивидуального развития, реализации ими конституционных прав[2]. Также отмечается такое свойство льгот, как побуждение к общественно полезной деятельности, поскольку с помощью данного юридического средства достигается такое психологическое состояние субъекта, когда он свободен

---

[1] См., например: *Крылатых Е.Г.* Льготы в советском праве социального обеспечения: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1989; *Пашкова Г.Г.* Социально-обеспечительные льготы (теоретический аспект). Томск: Том. гос. ун-т систем упр. и радиоэлектроники, 2008.

[2] *Пашкова Г.Г.* Указ. соч. С. 8; *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 29.

выбирать предписываемый улучшенный вариант поведения; получив в результате дополнительные блага, лицо не обязывается, а побуждается к достижению полезного для государства результата[1] (например, право быть принятым вне конкурса в вуз, предоставленное ветеранам боевых действий).

В содержание социально-обеспечительной льготы иногда включают дополнительные права и все возможные способы установить преимущество одной категории граждан перед другой. В этом случае можно говорить об использовании термина «льгота» в широком смысле, где под льготой понимается, например, учет периода участия в боевых действиях в выслугу лет военнослужащим в кратном исчислении, снижение общеустановленного пенсионного возраста, право на получение двух пенсий и т.д. Однако при таком подходе данная категория становится чрезмерно объемной, сочетающей в себе неоднородные по содержанию и функциям юридические механизмы.

На наш взгляд, представляется наиболее верным рассматривать содержание льготы в узком смысле в составе следующих элементов:

а) покупка товара за меньшую цену (например, снижение стоимости топлива) или получение его безвозмездно;

б) оплата услуг в неспециализированных организациях в меньшем размере (например, снижение стоимости транспортных услуг для доставки топлива) или получение их безвозмездно;

в) преимущественное право на получение товаров и услуг или преимущественный доступ к различным благам (например, вступление в жилищный кооператив, поступление вне конкурса в государственное образовательное учреждение, первоочередной отпуск местных строительных материалов на строительство индивидуальных жилых домов, внеочередное обеспечение земельными участками).

Таким образом, *социально-обеспечительная льгота – это освобождение (полное или частичное) от обязанности оплатить стоимость товаров или услуг либо преимущественный доступ для нуждающихся к благам по основаниям, на условиях, в порядке и в размерах, установленных нормами права социального обеспечения*. Следует подчеркнуть, что в отличие от пенсий и пособий, которые в

---

[1] *Морозова И.С.* Льготы в российском праве: вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 16.

соответствии с п. 2 ст. 39 Конституции РФ устанавливаются только законами, социально-обеспечительные льготы в настоящее время могут регламентироваться подзаконными актами, что позволяет оперативно реагировать на постоянно изменяющуюся ситуацию в сфере социального обеспечения населения[1].

Исходя из предложенного определения, анализа точек зрения, содержащихся в специальной литературе, и норм законодательства, можно выделить следующие специфические черты льгот:

1) они имеют определенное сходство с социальными услугами, поскольку предоставляются только в *натуральной форме*. Однако в отличие от услуг, которые оказываются посредством совершения обязанным лицом (специализированной социальной службой) действий в отношении нуждающегося, льготы предполагают активность в их реализации со стороны самого нуждающегося. При этом обязанным субъектом в сфере обеспечения льготами может выступать любое лицо (физическое или юридическое), которое должно лишь создавать условия для беспрепятственного использования нуждающимся этого правового режима;

2) данный вид обеспечения всегда имеет целью оказание *помощи* нуждающимся. Посредством льгот создаются лишь условия для улучшения положения лица, которые имеют при этом дополнительный характер по отношению к обеспечению иными социально-обеспечительными предоставлениями, в результате чего проявляется такое свойство льгот, как *увеличение потребительских возможностей нуждающихся*. В этой связи отметим, что установление льготы на относительно неопределенный период (иногда пожизненно) и их натуральная форма, как правило, предопределяют выбор нуждающегося в пользу этого вида обеспечения, поскольку инфляционные процессы не оказывают сколько-нибудь ощутимого влияния на объем этого предоставления по сравнению с денежными выплатами. В этом смысле преимущество льготы (кроме права на приоритетный доступ к благам) заключается в том, что ее *объем* исчисляется в

---

[1] Примером может служить установление льгот (без достаточно длительной процедуры принятия закона) Указом Президента РФ от 23.09.1993 № 1435 «О социальных гарантиях для народных депутатов Российской Федерации созыва 1990–1995 годов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3602.

процентном отношении к стоимости товаров (услуг), а следовательно, изменение их рыночной или нормативной цены не оказывает существенного влияния на имущественное положение нуждающегося;

3) льготы предоставляются в ряде случаев не индивидуально, а в целом на семью, например, в законодательстве о ветеранах установлена льгота в размере 50 % от стоимости коммунальных услуг ветеранам боевых действий, включая членов семей, совместно проживающих с ними. В отдельных случаях льготы могут быть реализованы членами семьи и после смерти самого нуждающегося. Например, дети умерших полных кавалеров ордена Славы пользуются преимущественным правом зачисления в военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования при условии успешного прохождения вступительных испытаний и при прочих равных условиях приема[1];

4) льготы исторически относятся к числу видов обеспечения, предоставляемых за счет средств бюджетов всех уровней. Нельзя, однако, полностью исключить возможность введения страховой модели формирования фондов для финансирования льгот в рамках обязательного социального страхования. Но это возможно только при условии, если основание нуждаемости одновременно имеет качество страхового риска. В этом смысле вполне допустимо принципиально рассматривать в качестве такового состояние малообеспеченности или инвалидности, а значит, и предоставление в связи с этим льгот за счет страховых средств. Однако трудно будет представить возможность использования такого механизма для лиц, имеющих заслуги перед обществом и государством, где страховым риском было бы приобретение лицом специального статуса.

Исходя из сказанного, можно заключить, что льготы по своей сущности представляют один из способов проведения избирательной (адресной) политики государства в области социального обеспечения, как проявление дифференциации в правовом регулировании. При этом в литературе льготы рассматриваются как специфические права, которые составляют содержание специального правового статуса.

---

[1] См. п. 4 ст. 8 Закона РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, РФ и полных кавалеров ордена Славы».

8.2.4. Компенсация

Самостоятельным видом социально-обеспечительного предоставления является *компенсация*. При ее 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, охватываются, как уже указывалось, такими предоставлениями, как пенсия и пособие. Если денежная выплата имеет характер содержания человека, т.е. 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. Таким образом, в современный период объективно отсутствуют другие виды предоставлений в денежной форме, посредством которых эффективно можно достигнуть целей социального обеспечения. Эта мысль в юридической литературе высказана уже давно[1], а время подтвердило ее обоснованность. Поэтому то, что в социально-обеспечительном законодательстве иногда именуется компенсационными денежными выплатами, следует считать не самостоятельным видом предоставлений, а лишь одной из разновидностей пособий по системе социального обеспечения нуждающихся граждан.

Легального определения понятия «компенсация» действующее законодательство также не закрепляет, но при закреплении соответствующих социально-обеспечительных мер нужно исходить из смыслового значения этого слова. Компенсировать – это значит возместить, восстановить утраченное, поврежденное. При этом имеется в виду не любое возмещение, а уравновешенное, адекватное, соответ-

---

[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.).

ствующее 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 исходят из такого понимания термина «компенсация» и распространяют его на взаимоотношения субъектов правоотношений.

Учитывая изложенное и то, 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 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 гражданском или трудовом праве;

2) они осуществляются исключительно в натуральной форме, т.е. в виде определенного имущества, например, жилья, утраченного в связи с чрезвычайными ситуациями или стихийными бедствиями, или права на такое жилье;

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 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 их 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 «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.

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2286.

[2] Там же. № 42. Ст. 3983.

8.2.5. Предметы первой необходимости

Выделение такого вида социально-обеспечительного предоставления, как предоставление *предметов первой необходимости,* прежде всего обусловлено принятием Закона 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 иными натуральными социально-обеспечительными предоставлениями (льготы, компенсации, услуги). Дело в том, что, во-первых, рассматриваемый вид обеспечения предоставляется только специальным субъектам:

1) нуждающимся, имеющим доход, не позволяющий удовлетворить основополагающие жизненные потребности в пище, одежде, обуви, лекарственных средствах и т.п.;

2) нуждающимся, оказавшимся в экстремальной ситуации вследствие факторов природного или антропогенного характера (стихийные бедствия, техногенные аварии и катастрофы и т.п.).

В связи с наличием у граждан данного статуса у государства возникает обязанность восполнить этот недостаток и предоставить указанные предметы в натуральной форме в их непосредственное обладание. Во-вторых, данный вид имеет строго целевое назначение и предоставляется для поддержания жизненного уровня и социальной адаптации указанной категории субъектов. Следует также 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 социально-обеспечительными услугами. Такого отождествления допускать не следует, поскольку ст. 12 указанного Закона обособляет предметы первой необходимости в качестве самостоятельного вида обеспечения нуждающихся.

8.2.6. Социально-обеспечительные услуги

Своеобразным видом социального обеспечения, в ряде случаев сочетающим в себе отношения по предоставлению помощи или со-

держания как в денежной, так и в натуральной форме, являются *услуги (социальные, медицинские),* оказываемые исключительно *за счет общественных и обобществленных средств*, аккумулированных в бюджетах всех уровней, а также и в фондах обязательного медицинского страхования.

Одним из первых внимание проблеме определения правовой природы услуг как вида социально-обеспечительных предоставлений уделил на рубеже 60–70-х гг. XX в. В.С. Андреев, приведя достаточно убедительные аргументы в пользу того, что часть общественных отношений по социальному и медицинскому обслуживанию представляет собой элемент системы социального обеспечения населения[1]. Тем не менее в дальнейшем, как и в настоящее время, рассматриваемая проблема достаточно редко становилась предметом специального теоретического анализа в литературе по социальному обеспечению[2], а имеющиеся немногочисленные труды в этой сфере сводятся в основном к изложению норм действующего законодательства либо ориентированы на студентов и специалистов-практиков в сфере социальной работы[3].

Обращаясь к вопросу о характеристике услуг как социально-обеспечительных предоставлений, следует иметь в виду, что эта категория является достаточно емкой по своему содержанию и используется в разных сферах общественной жизни, поэтому одной из существенных задач становится точное уяснение смысла и содержания понятия «услуга». Так, в экономической науке *услуга* представляет собой благо, имеющее потребительскую стоимость, как продукт труда, не отделимый от исполнителя и не имеющий овеществленной формы, и в этом смысле в рамках рыночного обмена противопоставляется *товарам*.

В юриспруденции услуга традиционно рассматривается в качестве объекта различных правоотношений и прежде всего в сфере

---

[1] *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. По данному вопросу см. также главу 2 настоящей работы.

[2] *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики: Теоретико-правовой аспект. М.: Проспект, 2002.

[3] См.: *Фирсов М.В*. Технология социальной работы. М.: Академический проект, 2007; *Технологии* социальной работы: учеб. / под ред. Е.И. Холостовой. М.: Инфра-М, 2002 и др.

гражданского права. Именно по этой причине целесообразно обратить внимание на работы представителей цивилистической науки, где этот вопрос исследован достаточно обстоятельно[1].

Проблема отграничения *услуги* от смежной категории «работа» всегда представляла собой один из трудных вопросов теории гражданского права и имела определенный практический смысл в части распределения рисков случайной гибели результата работы и определения момента исполнения обязательства. Цивилисты, основываясь на толковании данной категории, принятом в лингвистике, где преимущественно под услугой понимается *действие, приносящее пользу другому*[2], пришли к выводу, что сущность «услуги» раскрывается в сочетании двух необходимых элементов: указание на *цель* («польза», «помощь») и *способ достижения* этой цели («действие», «дело»)[3]. Следовательно, при соотношении договоров об оказании *услуг* и выполнении *работ* нужно исходить из того, что наиболее существенными отличительными моментами в соответствующих обязательствах являются, во-первых, *отсутствие* в правоотношении по оказанию услуги *овеществленной формы результата деятельности* (либо права требования предоставления такого результата) и, во-вторых, *неотделимость процесса осуществления* действий обязанного лица от их последствий. Таким образом, основная мысль сводится к тому, что в гражданско-правовых обязательствах по оказанию услуг управомоченная сторона вправе требовать от обязанной только совершения предусмотренных договором *полезных для нее действий*, но *не связанных с созданием новой вещи (преобразованием существующей) и результаты которых не могут быть отделены от самого процесса осуществления услуги исполнителем*.

Тем не менее, как показывает анализ законодательства о социальном обеспечении, противопоставление работ и услуг здесь не

---

[1] См., например: *Тихомиров А.В.* Медицинская услуга: правовые аспекты. М.: Филинъ, 1997; *Санникова Л.В.* Услуги в гражданском праве России. М., 2006; *Данилочкина Ю.В.* Понятие и правовая природа медицинских услуг // Медицинское право. 2008. № 4. С. 9–16; *Барков А.В.* Цивилистическая концепция правового регулирования рынка социальных услуг. М.: Юрист, 2008 и др.

[2] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 776; см. также: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. СПб., 1882. Т. 4. С. 512.

[3] *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2002. С. 210 и далее.

имеет столь принципиального значения, как в гражданском праве. Поэтому в праве социального обеспечения понятие «услуга» в некоторых случаях может охватывать не только неотделимые от результата действия (консультирование, психологические тренинги, содействие в передвижении и т.п.), т.е. услуги в узком смысле слова, но и результаты работы (например, результат уборки или ремонта помещения, результат реконструктивных операций и т.п.).

Общего легального определения социально-обеспечительной услуги в законодательстве не содержится. Действующее законодательство дает самостоятельные определения социальной и медицинской услугам. Социальная услуга определяется как действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности (Закон об основах социального обслуживания). Под медицинской услугой понимается медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение (Закон об основах охраны здоровья). Очевидно, что существование разных определений рассматриваемой категории в первую очередь объясняется различными целями содержащих их двух разных законов. Однако уже само появление в законодательстве соответствующих дефиниций нужно рассматривать как весьма прогрессивный результат нормотворчества, что, в свою очередь, создает возможность на их основе выявить общие признаки социально-обеспечительной услуги и интегрировать их в единое определение.

Следует учитывать, что услуга как вид социально-обеспечительного предоставления, прежде всего, проявляется в *действиях обязанного субъекта, полезных для нуждающегося, которые удовлетворяют его потребности самим процессом их осуществления, как правило не предполагающим получения овеществленного результата.* Следовательно, данный вид социально-обеспечительного предоставления может быть выражен исключительно в *натуральной форме*, причем обязанной стороной всегда выступает субъект, наделенный государством соответствующим статусом. Кроме этого, конкретное содержание действий обязанного субъекта существенно

отличается. С одной стороны, они могут быть связаны с удовлетворением бытовых, духовных и материальных потребностей нуждающихся (содействие в приготовлении пищи, приобретении необходимых товаров, уход за нуждающимся и др.), с другой – направлены на предупреждение расстройства или восстановление (сохранение) здоровья человека.

Существенной характеристикой рассматриваемого вида предоставления является *цель*, которая преследуется обществом и государством при осуществлении мероприятий по обеспечению нуждающихся социально-обеспечительными услугами. В этом смысле следует иметь в виду, что предоставление услуг преимущественно имеет целью оказание *помощи* нуждающимся, что, в частности, подтверждается легальной дефиницией социальной услуги, приведенной несколько ранее.

Тем не менее было бы неверным считать, что целевое назначение услуг ограничивается только мероприятиями по оказанию помощи нуждающемуся. Как показывает анализ законодательства, практики его применения и литературы[1] по социальному обеспечению, в рамках отдельных видов услуг нуждающееся лицо может находиться на *содержании* обязанного субъекта, т.е. являться получателем постоянного и единственного (основного) источника к существованию в специально созданных условиях. Такая цель достигается, в частности, при оказании услуг нуждающимся в стационарных условиях (дома престарелых и инвалидов, детские дома, центры обслуживания неизлечимо больных граждан (паллиативная медицина) и т.п.). Таким образом, необходимо иметь в виду, что в зависимости от характеристики состояния нуждаемости и вида оказываемой услуги цель этого вида предоставления может заключаться как в *оказании помощи*, так и в *содержании* нуждающегося лица.

Анализ законодательства показывает, что *основаниями (причинами нуждаемости)* для осуществления рассматриваемого вида социально-обеспечительного предоставления могут быть различные юридические факты, относящиеся к группе материально-бытовых и физиологических факторов. Оказание социальных услуг преимущественно обусловлено материально-бытовыми факторами, такими как

---

[1] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. С. 109–110. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2002. С. 536.

пожилой возраст, безнадзорность и беспризорность, отсутствие определенного места жительства и др. Реализация же права на медицинские услуги преимущественно связана с физиологическими факторами (инвалидность и потребность в сохранении здоровья).

Одним из важных вопросов при анализе понятия социально-обеспечительной услуги является также характеристика количественной стороны данного вида обеспечения, т.е. в каком *объеме* осуществляется оказание помощи или содержание нуждающихся. Как и любой другой вид социального обеспечения, услуги имеют алиментарный характер и осуществляются в объеме удовлетворения основополагающих потребностей человека, находящегося в состоянии нуждаемости. Однако в отличие от иных видов предоставлений, которые прежде всего направлены на предоставление нуждающимся *материальных средств* к существованию, услуги достигают полезного эффекта посредством создания *необходимых условий* для существования человека. В свою очередь, выражением объема обеспечения при оказании услуг (социальных и медицинских) в части создания надлежащих условий существования является характеристика *способа* преодоления нуждаемости:

- экстренный;
- стационарный;
- полустационарный (амбулаторный);
- в домашних условиях.

Таким образом, объем предоставлений в рамках данного вида обеспечения с учетом способа оказания всегда нормируется государством и выражается в гарантированных стандартах (перечнях гарантированных государством услуг), устанавливаемых на федеральном и региональном уровнях.

Исходя из изложенного, обобщенное определение социально-обеспечительной услуги может быть следующим – это *предоставление, осуществляемое в виде действий обязанных субъектов в целях оказания помощи или содержания нуждающихся, объективно лишенных возможности к самообслуживанию или самолечению, в объеме удовлетворения их алиментарных потребностей на условиях и в порядке, установленных законодательством*.

8.3. Классификация социально-обеспечительных предоставлений

Любая классификация преследует цель получения более полного представления об исследуемом объекте. Она помогает выявлению его специфики, увидеть те признаки, которые трудно обнаружить при первоначальном обращении к изучаемому объекту познания. В этом состоит теоретико-познавательное значение классификации явлений и событий. С практической же точки зрения классификация помогает субъектам лучше ориентироваться в действующем законодательстве, правильно выбрать тот вариант поведения, который соответствует букве закона и, как следствие, позволяет избежать излишних затрат времени и сил при оформлении права на тот или иной вид обеспечения.

Как указывалось ранее, социальное обеспечение в России осуществляется посредством законодательного закрепления шести видов предоставлений. Их сопоставление с различными 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).

Одним из существенных критериев для видообразования социального обеспечения являются его цели, т.е. то предназначение, ради которого оно создано и существует. В соответствии с этим критерием все виды социально-обеспечительных предоставлений делятся на две большие по своему внутривидовому разнообразию группы:

1) *социально-обеспечительная помощь*, к которой относятся все виды пособий, льготы, социально-обеспечительные компенсации, большинство социально-обеспечительных услуг, а также предметы первой необходимости;

2) *социально-обеспечительное содержание,* которое включает все виды пенсий, а также социально-обеспечительные услуги, как правило, в стационарных условиях.

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 две формы предоставлений:

1) денежную (пенсии и пособия);

2) натуральную (льготы, социально-обеспечительные компенсации, социально-обеспечительные услуги, предметы первой необходимости).

Еще одним основанием классификации социально-обеспечительных предоставлений являются *организационно-правовые формы* их осуществления. Согласно данному критерию в настоящее время все виды социального обеспечения подразделяются:

1) на обеспечение, финансируемое за счет средств бюджетов всех уровней – федерального, регионального (субъектов Федерации) и муниципального (нестраховые предоставления);

2) обеспечение, которое осуществляется за счет обязательных страховых взносов в государственные социальные (внебюджетные) фонды (страховые предоставления).

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:

1) федеральные предоставления;

2) региональные (субъектов Федерации) предоставления;

3) 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, и произошло перераспределение бремени несения этой обязанности с явно выраженной тенденцией сохранения за федеральной властью обязанности установления стандартов в сфере социального обеспечения и их финансирования (например, минимальный размер пособий, стандарты оказания социальных и медицинских услуг и т.д.). Субъекты Федерации не вправе изменять стандарты, если такое вмешательство может снизить уровень гарантий прав нуждающихся граждан, однако 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.

Наряду с тем, что на субъектов Федерации и муниципальные образования возложена обязанность по финансовому обеспечению некоторых из видов предоставлений, традиционно финансируемых за счет средств федерального бюджета, они также управомочены на разработку собственных мероприятий по оказанию помощи и содержанию проживающих на соответствующих территориях категорий нуждающихся граждан.

Социально-обеспечительные предоставления, конечно, можно классифицировать и по иным основаниям, но они не имеют столь широкого распространения и правоприменительного значения. Вместе с тем при изучении вопроса о классификации социально-обеспечительных предоставлений следует иметь в виду, что наличие некоторого множества критериев автоматически не дает основания для вывода о существовании в праве принципа многообразия видов социального обеспечения, ибо такой вывод не соответствовал и не

соответствует нормотворческой практике как в прошлом, так и в настоящем.

Вероятно, исследователи, выдвигая предположение о существовании многообразия видов социально-обеспечительных предоставлений, исходили из того, что каждое из них, в свою очередь, образуется из определенного числа разновидностей. Однако это 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, членам семьи 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, о чем свидетельствует не только российское законодательство, но и мировой опыт.

Глава 9

ПЕНСИОННОЕ ПРАВО

9.1. Общая часть пенсионного права

9.1.1. Пенсионное право в системе права социального обеспечения и его основные категории

Россия – страна, каждый четвертый житель которой является пенсионером. Даже по этой причине вопросы, связанные с улучшением пенсионного обеспечения, следует с полным основанием относить к числу наиболее значимых общегосударственных задач. Учитывая значительное количество нуждающихся, основным средством существования которых является пенсия, становится очевидным тот факт, что нормы о пенсионном обеспечении занимают особое место в праве социального обеспечения, а достаточно большая по объему и обособившаяся общность юридических предписаний, предназначенных исключительно для регламентации общественных отношений по пенсионному обеспечению, образует специфический структурный элемент данной правовой отрасли.

Еще в начале 70-х гг. XX в. В.С. Андреев обратил внимание на то, что пенсионное право – это более мощное, чем институт, структурное образование в праве социального обеспечения, позволяющее отнести его к категории такого элемента системы права, как подотрасль. Современное состояние нормативного материала в области пенсионного обеспечения в полной мере подтверждает, что пенсионное право по своим объемным (количественным) и также содержательным (качественным) показателям с полным основанием может быть отнесено к подотрасли права социального обеспечения. Подотрасль обладает особыми свойствами, которые выделяют ее из числа других элементов права социального обеспечения, поднимают ее выше правовых институтов, но одновременно удерживают, не позволяя ей «дорасти» до нового качественного правового образования, именуемого *самостоятельной правовой отраслью*. Главным образом речь идет о более сложной структуре, включающей самостоятельный понятийный аппарат, оригинальные принципы и субъ-

ектный состав, разветвленные материальные и процедурные нормативные образования[1].

Структура подотрасли пенсионного права состоит из следующих элементов:

1) институтов Общей части (цели, задачи, понятийный аппарат, принципы, правосубъектность, виды, основания и условия пенсионного обеспечения, организационно-финансовая система, правила исчисления пенсий и др.);

2) генеральных институтов Особенной части (пенсий по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет или за специальный страховой стаж, пенсионной процедуры).

Неоднородностью характеризуются также и общественные отношения, регулируемые пенсионным правом, которые можно объединить в две группы: а) материальные и процедурные пенсионные отношения (по подтверждению и установлению права на пенсию, по назначению и исчислению пенсий) и б) тесно связанные с материальными и процедурными отношения по формированию и управлению фондами пенсионного обеспечения (включая финансовые ресурсы и административную структуру).

Итак, пенсионное право – это *система правовых норм, регулирующих материальные и процедурные пенсионные отношения (по установлению и выплате пенсий), а также иные, тесно связанные с материальными и процедурными отношения по аккумулированию, распределению и управлению средствами фондов пенсионного обеспечения*.

Пенсионное право как элемент права социального обеспечения не следует отождествлять с пенсионным законодательством – объемной, дифференцированной и обособленной частью нормативно-правовых актов в сфере социального обеспечения. Пенсионное законодательство (в широком смысле) – это внешнее проявление (форма) пенсионного права, выраженное в системе законов и иных нормативных правовых актов в области социального обеспечения.

Более полное представление о пенсионном праве можно получить, зная понятия, которыми оперирует законодатель при разработке правового механизма регулирования соответствующих общест-

---

[1] См. подробнее по данному вопросу: *Аракчеев В.С.* Пенсионное право России. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.

венных отношений. Такие понятия либо закрепляются специальными нормами-дефинициями, либо вытекают из содержания иных юридических норм. В своей совокупности они образуют понятийный аппарат пенсионного права.

Понятийный аппарат пенсионного права, несмотря на длительную историю его существования, стал складываться сравнительно недавно, и по этой причине считать его достаточно совершенным нельзя. Разумеется, что во главе угла всего понятийного аппарата пенсионного права находится понятие «пенсия», содержание которого было дано в разделе настоящего учебника, посвященного социально-обеспечительным предоставлениям. Но тем не менее в последние годы законодателем в этом плане сделаны определенные позитивные шаги, что в конечном счете привело к включению в законодательные акты о пенсионном обеспечении специальных статей под названием *основные понятия* и отдельных статей, которыми закрепляются основные (отправные) категории пенсионного права России. Определенная работа в этом направлении проведена также федеральными органами исполнительной власти и ПФР.

Наиболее важными для понимания сущности пенсионного права категориями являются такие понятия, как «основания» и «условия» пенсионного обеспечения.

Государство, принимая на себя обязанности по предоставлению пенсий, одновременно определяет те причины (обстоятельства), наличие которых порождает право граждан, корреспондирующее этой обязанности. Эти причины и считаются основаниями пенсионного обеспечения. С позиций правовой науки основания права на пенсию представляют собой конкретные жизненные обстоятельства, именуемые *юридическими фактами*, наличие которых обусловливает существование определенного субъективного права. Если есть основание, то существует и право, при отсутствии основания гражданин не вправе претендовать на пенсию. Роль оснований состоит также и в том, что они определяют не абстрактное право на пенсию определенного вида. Историческая практика выработала всего четыре основания для пенсионного обеспечения: достижение определенного возраста, признание лица инвалидом, смерть кормильца и служение государственным интересам на протяжении определенного периода времени. Иных оснований ни утратившее силу законодательство, ни действующие нормативные акты не предусматривают и не содержат.

Однако следует иметь в виду, что в отличие от законодательства прошлых лет действующие пенсионные законы не употребляют термина «основания права на пенсию»; в них лишь закрепляются *условия*, в соответствии с которыми осуществляется пенсионное обеспечение.

Разумеется, это не означает, что законодатель не предусматривает оснований права на пенсию, что это право безосновательно, исключительно условно. В данном случае произошла терминологическая замена, т.е. вместо одного слова «основания» стало употребляться другое – «условия», что отнюдь не является свидетельством качества действующих нормативных актов.

Условия всегда занимали собственное место в механизме правового регулирования пенсионного обеспечения, и главное их отличие от оснований состояло, да и сейчас состоит, в том, что они *самостоятельным правообразующим* свойством не обладали. Они традиционно использовались законодателем в качестве средства дифференциации размеров пенсий и корреляции установленного основаниями вида пенсий на внутривидовые подгруппы. Например, после признания лица инвалидом (основание права на пенсию) этот вид обеспечения будет дифференцироваться на разновидности в зависимости от двух условий: факта участия или неучастия в общественно полезной деятельности и от факта уплаты страховых взносов. Если гражданин работал и уплачивал страховые взносы, то у него возникает право на страховую пенсию по инвалидности, если нет – то только на социальную пенсию. Однако сами по себе ни факт работы, ни сумма, ни продолжительность уплаты страховых взносов права на пенсию по инвалидности и первой и второй разновидности не порождают. Таким образом, условия, в соответствии с которыми закон связывает право на признание гражданина пенсионером, не занимают доминирующего положения в деле пенсионного обеспечения, поскольку наличие основания в любой ситуации дает гражданину право на обращение за пенсией независимо от того, какие еще условия предусмотрены действующим законодательством.

Наряду с этими условиями на формирование пенсионного статуса оказывают влияние и такие юридические факты, как причины инвалидности, предшествующий пенсионному статус гражданина (работник, военнослужащий, безработный, участник Великой Отечественной войны и т.д.), степень родства с умершим кормильцем и

некоторые другие. Их меньшая роль по сравнению с условиями объясняется тем, что они не имеют, так сказать, «сквозного» характера, а учитываются при назначении либо *отдельных видов* пенсий, либо *отдельным категориям* граждан. Например, для пенсий по инвалидности военнослужащих важное значение придается *причине* инвалидности, тогда как для страховых пенсий этого вида указанное условие юридического значения не имеет; для некоторых членов семьи обязательным условием для назначения пенсии по случаю потери кормильца является отсутствие факта продолжения трудовой деятельности и т.д.

Субъект права на пенсию является одной из ключевых категорий в пенсионном праве. В пенсионных законах содержатся специальные статьи, в которых этот субъект определяется, конкретизируется и именуется по-разному: лицо, гражданин, иностранный гражданин, инвалид, член семьи умершего кормильца и т.д. Такой подход законодателя верен, поскольку следует отмечать категорию лиц, имеющих право претендовать на получение пенсии по российским законам, и тех, кто уже стал субъектом-получателем пенсии. В последнем случае таковым является *пенсионер – физическое лицо, которое на основании представленных им доказательств (документов преимущественно) обосновало свое правопритязание и которому официально (решением органа пенсионного обеспечения) выдано удостоверение установленной формы*. Без официального удостоверения любое физическое лицо пенсионером считать себя не может и не вправе.

Пенсионные отношения – всегда отношения двусторонние и правовые. Поэтому персонализация субъекта-получателя пенсии одновременно предполагает определение обязанного субъекта. В общем и целом этим субъектом является государство, поскольку оно всегда было и будет обязано своим существованием гражданам, его создавшим и в нем живущим. Государство для этой цели создает специальные органы, предназначение которых не меняется от их ведомственной принадлежности, названия, структуры и т.д. Обобщенно их можно именовать *органы пенсионного* обеспечения (отделы ПФР, службы, управления, департаменты Минобороны, МВД России и т.д.).

Ряд категорий пенсионного права определяется и варьируется законодателем в зависимости от организационно-правовых форм

обеспечения. Для государственного пенсионного обеспечения эти категории сводятся, по существу, к констатации (перечислению) тех лиц, которые имеют право на пенсии, выплачиваемые за счет бюджетных ассигнований (средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципалитетов), а также к понятию государственных пенсий.

Понятийный аппарат правового регулирования страховых пенсий значительно богаче, сложнее и закрепляется в законодательстве. В частности, в результате пенсионной реформы в нем появились определения *индивидуального пенсионного коэффициента*, *пенсионного капитала, индивидуального лицевого счета застрахованного лица, пенсионных накоплений, конвертации и валоризации пенсионных прав* и других понятий. Однако не все из этих понятий требуют отдельного пояснения, поскольку часть из них имеет временный, преходящий характер (например, конвертация и валоризация), некоторые же и вовсе не требуют специального юридического анализа ввиду их прикладного и даже технического характера (например, стоимость страхового года, стоимость индивидуального пенсионного коэффициента).

Законодательством о страховых пенсиях в правовой обиход введено новое понятие – «установление пенсии», которое включает в себя несколько самостоятельных элементов: назначение пенсии, перерасчет, корректировку ее размера, а также перевод с одного вида пенсии на другой. Вместе с тем полагаем, что особой необходимости в закреплении этого понятия не существовало. *Установление* пенсий осуществляется *на стадии нормотворчества,* но не правоприменения (реализации права). Орган пенсионного обеспечения в рамках процедуры назначения пенсии оценивает и реализует уже установленные законом юридические факты (основания и условия), порождающие право на пенсию. Поэтому целесообразнее было бы закрепить отдельно понятия «назначение пенсии», «исчисление пенсии», «перерасчет пенсии»,

Назначение пенсии – это акт государственного органа пенсионного обеспечения, в силу которого заявитель официально признается пенсионером; ему выдается удостоверение установленного образца, в котором указывается вид пенсии и дата ее назначения. С этого момента он становится субъектом управомоченным, а орган пенсион-

ного обеспечения – обязанным выплачивать ему пенсию ежемесячно и в полном объеме.

Исчислением пенсии следует именовать элемент процедурной деятельности пенсионного органа при ее назначении или перерасчете, направленной на определение персональной величины (размера) пенсии в связи с возникновением, изменением или прекращением обстоятельств, имеющих юридическое значение.

В непосредственной связи с нормами об исчислении пенсий находятся правила, определяющие процедуру их перерасчета, корректировки, индексации. Эти процедуры – дополнительный и сопутствующий элемент юридического инструментария, поскольку применяются к уже назначенным и исчисленным пенсиям и призваны адаптировать их к изменившимся обстоятельствам. Каждый из перечисленных элементов по-своему воздействует на изменение исчисленного ранее размера пенсий, но все они в совокупности сводятся к математическим действиям (операциям), которые можно охарактеризовать общим термином – «изменение величины назначенной пенсии» (как в сторону увеличения, так и в сторону снижения). В целом речь идет о *процедурной деятельности пенсионного органа, осуществляемой в случаях, предусмотренных действующим законодательством при возникновении юридически значимых обстоятельств, как по инициативе пенсионера, так и независимо от его волеизъявления*. К таким обстоятельствам, в частности, относятся: изменение группы инвалидности, увеличение пенсионных выплат в связи с индексацией, увеличение средств на индивидуальном лицевом счете лица (в отношении переменного элемента страховой пенсии при продолжении пенсионером трудовой деятельности) и другие случаи.

Перерасчет пенсии в законодательстве используется как самостоятельный, отличный от других способ изменения ранее исчисленного его размера. Основанием для перерасчета служит изменение фактических обстоятельств, с которыми закон связывает право на пенсию и которые влияют на ее величину, о чем нуждающийся *по своей инициативе вправе (а иногда обязан) заявить* в пенсионный орган вместе с предъявлением им документов, свидетельствующих о необходимости соответствующих изменений.

Перерасчет пенсии следует отличать от ее *индексации.* Легального определения понятия «индексация» в настоящее время нет. В

ранее действовавшем законодательстве[1] она определялась как *установленный государством механизм увеличения денежных доходов граждан в связи с ростом потребительских цен, целью которого является поддержание покупательной способности денежных доходов граждан.* В целом данное определение с теоретической точки зрения не утратило своей актуальности и в современный период.

Различать категории «перерасчет» и «индексация» следует по нескольким признакам. Индексация всегда приводит только к увеличению размера пенсии, тогда как при перерасчете этот размер может быть и снижен. Такая ситуация имеет место при улучшении здоровья инвалида, которому пересматривается группа инвалидности, при изменении состава семьи умершего кормильца и т.д. Индексация осуществляется как бы автоматически, без волеизъявления пенсионера, формально им выраженного, хотя, конечно, оно предполагается (презюмируется). Перерасчет же, как правило, осуществляется на основании заявления пенсионера в случаях, предусмотренных в законодательстве. Можно также указать и еще одно отличие этих категорий. Индексация пенсий проводится чаще всего *периодически* (например, раз в квартал, полугодие, год), а перерасчет – *эпизодически*, по мере наступления фактов, с которыми закон связывает соответствующие действия. Кроме этого, индексация *не носит персонифицированного* характера, тогда как перерасчет пенсии – сугубо индивидуален.

Индексация представляет собой важнейшую из гарантий в области пенсионного обеспечения нуждающихся. Причиной для нее служит изменение индекса стоимости жизни (уровень роста цен на потребительские товары и услуги), который определяется на основании среднестатистических данных по стране за определенный календарный период времени (квартал, полугодие, год). Индексация проводится одновременно на всей территории страны и служит средством нейтрализации отрицательных последствий инфляционных процессов, повышения покупательной способности различных видов пенсий независимо от изменений конкретных жизненных обстоятельств каждого из них.

---

[1] См.: Статья 1 Закона РФ от 24 октября 1991 г. № 1799-1 «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1488.

Правила индексации пенсий различаются в зависимости от организационно-правовой формы пенсионного обеспечения. Пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования индексируются в связи с увеличением стоимости жизни на коэффициент индексации, определяемый Правительством РФ с учетом и за счет средств ПФР в зависимости от уровня роста цен.

Пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения индексируются с учетом средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год. При этом государственные пенсии, установленные Законом о государственном пенсионном обеспечении, а также дополнительные выплаты к пенсиям (доплаты и надбавки) индексируются ежегодно одновременно с индексацией расчетного показателя, из которого исчисляются.

Для пенсионного обеспечения военнослужащих по контракту и служащих правоохранительных органов предусмотрена возможность индексации пенсий за выслугу лет, при увеличении стоимости жизни и при увеличении денежного довольствия военнослужащих. Но при одновременном возникновении двух оснований перерасчет пенсий осуществляется по одному из них. Как правило, перерасчет в связи с индексацией производится при изменении размера денежного довольствия военнослужащих, состоящих на службе. Эти же правила предусмотрены для пенсионеров из числа судей и государственных гражданских служащих.

Однако в отношении последней категории следует сделать уточнение, связанное с двуединой природой их пенсионирования. Пенсии государственным гражданским служащим индексируются по следующим правилам: страховой элемент (образованный из страховой пенсии) подлежит «автоматическому» увеличению наряду с другими страховыми пенсиями, а государственный элемент – в связи с увеличением денежного содержания по должности, с которой они вышли на пенсию, на индекс соответствующего увеличения.

Самостоятельным элементом пенсионной системы России является категория «корректировка пенсии». Ее сближает с перерасчетом основание, касающееся конкретного пенсионера, – это уточнение сведений персонифицированного учета, свидетельствующих об изменении суммы страховых взносов на индивидуальном лицевом счете пенсионера. Но в отличие от перерасчета корректировка осуществляется только в отношении страховых пенсий и независимо от

воли застрахованного лица. Корректировка проводится периодически в течение календарного года в соответствии с требованиями законодательства о страховых пенсиях.

В пенсионном праве используется ряд других категорий (например, пенсионное дело, трудовой стаж, среднемесячный заработок, индивидуальный пенсионный коэффициент, стоимость страхового года и т.д.), но они не оказывают существенного влияния на формирование соответствующего понятийного аппарата этой подотрасли и могут стать предметом специального рассмотрения при изложении некоторых частных вопросов.

9.1.2. Классификация пенсий

Классификация – это во многом мыслительный процесс деления и выделения из целого объекта его составляющих элементов. Он основывается не только на знании буквы закона, а в тех ситуациях, когда в праве отсутствуют специальные нормы и статьи, на понимании содержания системы в целом и ее отдельных элементов и предполагает использование определенных критериев (оснований). Ведущим классификационным критерием деления пенсий на отдельные виды являются *основания* пенсионного обеспечения. В соответствии с указанным критерием, который нормативно закреплен в пенсионном законодательстве, нуждающийся вправе претендовать на получение пенсии одного из четырех видов:

- по возрасту;
- инвалидности;
- случаю потери кормильца;
- за выслугу лет или за специальный страховой стаж.

Иных самостоятельных видов пенсий нормы права социального обеспечения не закрепляют. Эти четыре вида пенсий лежат в основе пенсионного права, составляют его структуру и представляют собой генеральную классификационную группировку. Все остальные критерии, которые используются в теории и законодательстве, – производные от того, на каком основании возникло право на пенсию, и по этой причине классифицируют пенсии не на виды, а на определенные разновидности, т.е. выступают по отношению к нему в качестве дополнительных, вспомогательных.

Другие критерии (основания) деления пенсий на определенные виды и подвиды не имеют столь ясно выраженного нормативно-правового закрепления в специальных статьях соответствующих законов, и они выделяются исходя из смысла и содержания действующего пенсионного законодательства. Эти критерии не столь стабильны, как основания пенсионного обеспечения, но они всегда существовали и продолжают существовать.

К числу первых из них относится *факт участия гражданина в общественно полезной деятельности.* Длительное время в России социалистического исторического этапа не устанавливались пенсии тем, кто не работал или не осуществлял иной общественно полезной деятельности. Под влиянием международно-правового регулирования социально-обеспечительных отношений, а также в связи с принятием действующей Конституции РФ, провозгласившей наше государство социальным и правовым, была изменена правовая политика в деле пенсионного обеспечения нуждающихся, не выполнявших общественно полезной деятельности. Для этой категории нуждающихся лиц были установлены пенсии, названные в Законе о государственных пенсиях 1990 г. *социальными.* Поэтому на основании указанного критерия все виды пенсий стали делиться на две группы:

а) трудовые;

б) социальные.

Деление пенсий на трудовые и социальные в зависимости от факта и степени участия в общественно полезной деятельности предусматривается и действующим пенсионным законодательством. Но на настоящий момент такая классификация пенсий обусловливается также и *организационно-правовыми формами, в которых и через которые осуществляется пенсионное обеспечение* в России. Организационно-правовая форма объединяет в себе способ, источник и орган, в обязанности которого входит формирование и распределение финансовых средств на пенсионное обеспечение.

Пенсионное обеспечение в настоящее время осуществляется, как уже было отмечено ранее, преимущественно в двух формах: обеспечение за счет страховых взносов и государственных (бюджетных) ассигнований. Организационно-правовые формы как классификационный критерий деления пенсий на виды менее стабильны, нежели основания пенсионного обеспечения. Но в настоящее время этому критерию также придается значение, о чем свидетельствует сущест-

вование двух комплексов законодательных актов, разделяющих все пенсии на две большие группы:

а) страховые[1];

б) государственные.

Каждая из названных групп пенсий состоит, в свою очередь, из нескольких подвидов пенсий, но в рамках рассматриваемого классификационного критерия отдельные виды пенсий базируются прежде всего на *основаниях* пенсионного обеспечения, приведенных ранее: по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца, а также за выслугу лет или за специальный страховой стаж.

Но, несмотря на идентичные основания права на пенсию, в каждой из организационно-правовых форм обеспечение осуществляется по разным правилам, поскольку кроме оснований для формирования пенсионного статуса используются иные классификационные критерии, в частности:

– вид общественно полезной деятельности (например, военная служба по призыву, ликвидация последствий катастроф, воспитание малолетних детей и т.д.);

– условия труда (вредный, опасный производственные факторы, работа в закрытых административных образованиях и т.д.);

– природно-климатические условия проживания и работы;

– принадлежность к определенной этнической группе (малочисленные народы Севера России);

– физиологические особенности организма человека (карлик, лилипут, инвалид по зрению и др.);

– семейное положение (например, одинокая мать, женщина, родившая пять и более детей и воспитывающая их до восьмилетнего возраста, и др.);

– предшествующий пенсионному статус гражданина (учащийся, безработный, федеральный государственный служащий и т.д.);

– причина инвалидности;

---

[1] К группе страховых пенсий можно отнести и так называемые *накопительные пенсии*, которые формируются за счет обязательных страховых взносов при условии, что нуждающийся (застрахованное лицо) посчитает для себя необходимым формировать такую пенсию. Однако перспективы этих выплат достаточно неопределенны, в силу чего их роль в пенсионной системе вряд ли окажется значительной.

– ряд других факторов, которые в нормативной практике используются эпизодически и потому не оказывают заметного влияния на классификацию пенсионного обеспечения (например, степень родства).

Перечисленные и некоторые другие факторы влияют по-разному на формирование отдельных видов и разновидностей пенсий и могут воздействовать на этот процесс *в определенной своей совокупности* (например: а) военная служба, б) служба в радиационной зоне, в) по контракту или по призыву), *а также изолированно один от другого*.

Таким образом, законодатель использует достаточно большое количество оснований, в соответствии с которыми осуществляется деление пенсий на различные виды и разновидности. При этом следует обратить особое внимание на то, что *видовая* классификация пенсионного обеспечения осуществляется на базе единственного из всех вышеприведенных критериев – основания права на пенсию, а все иные указанные выше критерии применяются лишь для *внутривидового* деления пенсий.

9.1.3. Принципы пенсионного права

Общеизвестно, что под принципами права понимают такие идеи, которыми руководствуется законодатель при разработке той или иной правовой системы. Правовые принципы должны быть обязательно закреплены определенными нормативными предписаниями, в противном случае они утрачивают юридическое значение и остаются пожеланиями, пусть даже благими, лишенными возможности реализации при помощи сугубо юридических средств воздействия.

Проблема принципов права социального обеспечения, а следовательно, и пенсионного права является наиболее сложной в теоретическом плане. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что в различных исследованиях, в том числе в учебной литературе, трудно обнаружить единство мнений авторов на виды и содержание принципов, их компановку и т.д. Объясняется это рядом факторов. Во-первых, нестабильностью пенсионного законодательства, а поэтому и непоследовательной политикой государства в данной области правового регулирования. Во-вторых, стремлением государства, с одной стороны, сохранить достижения социалистической системы

пенсионного обеспечения, а с другой – внести в нее современные элементы, свойственные обществам с рыночной экономикой. В результате происходит наслоение двух принципиально различных подходов к решению вопроса оптимизации дела пенсионного обеспечения и, как следствие, существование различных научных взглядов, идей, представлений, теоретических конструкций.

Пенсионное право основывается на отраслевых принципах права социального обеспечения. Однако сфера соответствующих общественных отношений настолько уникальна, нетипична, что она не может входить в состав каких-то иных областей и групп отношений, в связи с чем пенсионные отношения не могут регулироваться с помощью юридических норм, закрепляющих межотраслевые принципы, как это имеет место, например, в группе отраслей процессуального права.

При изучении вопроса о принципах пенсионного права следует также обратить внимание на то, что в некоторых учебниках, учебных пособиях указывается на существование таких правовых принципов, которые действующей системой юридических норм не закреплены, в связи с чем являются декларативными пожеланиями. При этом явно ошибочно утверждение о том, что в качестве принципа социального обеспечения выступает принцип участия общественности в решении соответствующих вопросов, принцип обеспечения в размерах для достойного существования пенсионеров и т.д.

В пенсионных законах, кроме этого, не содержится специальных статей, в которых бы закреплялись и формулировались соответствующие правовые принципы. Поэтому их выявление требует познания именно содержания большинства юридических норм, составляющих пенсионное право, в какой-то степени абстрактного анализа, ибо поверхностное прочтение нормативных актов не поможет освоению данного вопроса.

Как и для всей системы социального обеспечения, превалирующую роль в системе принципов следует отводить таким общеправовым принципам, как принципы гуманности и социальной справедливости. Без этих идей дело пенсионного обеспечения зайдет в тупик и превратится в формальность, не приносящую пользу людям и компрометирующую соответствующую государственную политику. К сожалению, на настоящем этапе полного претворения в жизнь эти принципы не находят.

В числе сугубо отраслевых принципов на первом плане находится *принцип всеобщности пенсионного обеспечения,* согласно которому любое физическое лицо, проживающее в нашем государстве, включая иностранцев и лиц без гражданства, имеет право на пенсию при наличии соответствующих оснований и условий. Иными словами, в нашем государстве правом на пенсию обладает любой и каждый, кто достиг определенного возраста, стал инвалидом, потерял кормильца или определенный период времени отслужил государственным интересам.

Однако всеобщее право на пенсию не означает и не должно приводить к абсолютному равенству всех в деле пенсионного обеспечения, поскольку вклад каждого в свое пенсионное будущее различен. Один, к примеру, потерял здоровье при защите Родины, а другой – при совершении преступления, один работал во вредных условиях производства, а другой – вообще не принимал участия в общественно полезной деятельности. Учитывая данное обстоятельство, законодатель дополняет и корректирует принцип всеобщности проявлением отраслевого принципа адресности, который может именоваться *дифференциацией оснований, условий и уровня* пенсионного обеспечения.

Для понимания сущности пенсионного права важное значение имеет *принцип преемственности (солидарности) поколений.* Название этого принципа достаточно точно отражает его сущность и поэтому не требует особых комментариев. Согласно этому принципу выплата пенсий существующему поколению пенсионеров происходит за счет отчислений от доходов работающей части граждан, и такая «эстафетная палочка» передается по цепочке от поколения к поколению. В будущем, если наша пенсионная система из распределительной превратится в накопительную, значение этого принципа будет несколько снижено, но окончательно от этой идеи государство не в состоянии отказаться, поскольку далеко не каждый гражданин объективно в состоянии обеспечить себя пенсией за счет собственных отчислений в специальные фонды.

Рассматриваемый принцип уточняется принципом обеспечения *за счет общественных и (или) обобществленных средств.* Суть этого принципа сводится к тому, что одна часть пенсионеров обеспечивается за счет отчислений от доходов других граждан, а другая – за счет собственных накоплений на именных лицевых счетах, которые

ведутся органами ПФР на каждое застрахованное лицо. Эти средства именные, персонифицированные, но они через налоговые органы передаются в ПФР и в результате происходит их обобществление. Обобществленные средства, до тех пор, пока их обладатель – гражданин не признан пенсионером, расходуются на выплату пенсий другим гражданам и на время происходит их превращение в средства общественные (государственные). С установлением пенсионного статуса часть страховых взносов *возвращается* гражданину в виде пенсии определенного размера.

И, пожалуй, последний принцип, на который следует обратить внимание при изучении руководящих идей пенсионного права, это принцип *связи права на пенсию и ее размеров с трудом в той или иной форме его организации* (трудоправовой, административной, гражданско-правовой). От этой идеи государство не отходило никогда и продолжает следовать ей в настоящее время. С помощью этого принципа решается ряд взаимосвязанных задач:

а) осуществляется стимулирование трудоспособных граждан и занятых общественно полезной деятельностью;

б) снижается «нагрузка» на бюджет страны, так как большая часть средств пенсионного фонда формируется за счет страховых отчислений от доходов граждан;

в) проводится в жизнь избирательная политика государства, основанная на том, что более достойное обеспечение предоставляется тем, кто отдал больше государству.

Все рассмотренные выше принципы «функционируют» во взаимной связке, поэтому если действие одного из принципов по каким-то причинам начинает «пробуксовывать», это отражается на функционировании других руководящих идей и сказывается на качестве пенсионной системы России в целом.

9.1.4. Пенсионные правоотношения

Пенсионное правоотношение можно определить как *индивидуализирующую юридическую связь, возникающую на закрепленных в законе основаниях между пенсионером, получающим от другой стороны – органа пенсионного обеспечения на свое содержание ежемесячные денежные выплаты за счет общественных и (или) обобществленных средств.*

Главной фигурой этого правоотношения является пенсионер, т.е. лицо, которое в силу действующего законодательства РФ обосновало свое право на пенсию. В отличие от ряда других правоотношений (гражданских, трудовых, процессуальных и т.д.) пенсионер – лицо преимущественно управомоченное, т.е. главным образом наделенное правами. Но при этом надо иметь в виду, что в незначительной степени на него накладываются и определенные обязанности, в связи с чем существующее в литературе мнение об *абсолютности* его прав (без исключения некоторых обязанностей) несколько неверно. Например, пенсионер обязан извещать органы пенсионного обеспечения об изменении установленной ему степени инвалидности, являться на очередное переосвидетельствование, представлять им достоверные сведения, *безотлагательно* извещать о наступлении обязательств, влекущих за собой изменение размера пенсии или прекращение ее выплаты, и др. Поэтому абсолютизация статуса пенсионера как исключительно управомоченного субъекта пенсионных правоотношений не в полной мере соответствует содержанию пенсионных нормативных актов.

При характеристике пенсионера в качестве субъекта соответствующих правоотношений необходимо также иметь в виду, что этим статусом наделяется *только персонально определенное физическое лицо*. Дискуссия о существовании коллективного субъекта права на пенсию по случаю потери кормильца – семьи имеет в большей мере номинальный характер, поскольку современные тенденции развития пенсионного законодательства и содержание принятых нормативных правовых актов свидетельствуют, что субъектом-получателем пенсии является не семья как целостное образование, а лишь определенные ее члены, т.е. также персонально определенные физические лица (супруг, ребенок, брат и т.д.).

Другой стороной пенсионного правоотношения являются органы пенсионного обеспечения. Их ведомственная подчиненность постоянно изменяется, но от этого не меняется их предназначение – быть субъектом, обязанным определять правомочность притязаний гражданина на пенсию, назначать, своевременно и в полном размере выплачивать ее. Специфика правового положения данных органов определяется, прежде всего, тем, что они *по преимуществу являются субъектом обязанным,* еще раз подчеркнем, что именно преимущественно, а не всецело обязанным. Но, исполняя эти обязанности и в

рамках этих обязанностей, они уполномочены на встречные требования к гражданину, например, вправе отказать в назначении пенсии, определять ее размер на соответствующем закону уровне, а не на таком, на который рассчитывало заинтересованное лицо, прекратить выплату пенсии, если есть на то основания, и т.д.

В литературе отмечается, что своеобразие субъектного состава и распределения прав и обязанностей между органами обеспечения и гражданином накладывает отпечаток на содержание пенсионных правоотношений: с одной стороны, они не могут быть отнесены к отношениям «власти – подчинения», а с другой – одновременно не характеризуются равенством сторон. Пенсионный орган действует от имени и в интересах государства и по этой причине занимает как бы более привилегированное положение по сравнению с нуждающимся. Одновременно физическое лицо, как в большей степени управомоченный субъект, имеет определенный приоритет перед органом, перед ним обязанным. Такое правовое положение считать сбалансированным равенством сторон нельзя. В то же время не стоит упускать из вида и еще одно обстоятельство – без официального обращения к органам пенсионного обеспечения гражданин не приобретет пенсионный статус, т.е. его правовое положение напрямую зависит от решения органа.

Вместе с тем существование органов пенсионного обеспечения объективно предопределено наличием и качественной характеристикой категории нуждающихся в пенсионном обеспечении граждан – пенсионеров. По этой причине отсутствие власти и подчинения субъектов пенсионных правоотношений и вместе с тем неравенство их правового положения характеризуют качество этих взаимоотношений – это одновременно отношения взаимонуждающихся субъектов, отношения *взаимозависимых* лиц.

Характеристика особенностей субъектного состава пенсионных правоотношений не будет полной без изложения вопроса об их содержании, т.е. о правах и обязанностях пенсионера и пенсионного органа. Ознакомление и изучение этих прав и обязанностей не представляет особой сложности. Для этой цели необходимо обратиться к изучению источников пенсионного права и главное внимание уделить содержанию соответствующих юридических норм, ибо все права и обязанности исчерпывающим образом закреплены в нормативных правовых актах. Это означает лишь то, что субъекты этого

правоотношения ни при каких обстоятельствах не влияют на его содержание – все определено нормативно.

Особенности пенсионных правоотношений проявляются и в основаниях их возникновения, изменения, прекращения. Надо отметить, что им свойственны те характерные особенности, которые специфицируют иные юридические факты в сфере социального обеспечения, но одновременно имеется что-то выделяющееся из числа последних. Сказанное означает, что в основании возникновения пенсионных правоотношений лежит сложный юридический состав, включающий три элемента.

Ведущим из них является конкретное жизненное обстоятельство, с которым закон связывает субъективное право гражданина на пенсию, другими словами, это основание права на пенсию: достижение определенного возраста, инвалидность, смерть кормильца и государственная служба установленной продолжительности. При характеристике названных юридических фактов следует обратить внимание на то, что они преимущественно обусловлены *физиологией человеческого организма* и не связаны с его волевым поведением. Сказанное относится и к последнему из них, поскольку законодателем презюмируется, что длительное выполнение определенных служебных обязанностей приводит к утрате и такой функции человеческого организма, как занятие трудом по определенной профессии. Конечно, указанная функция не врожденная, а приобретенная, однако она неотъемлемая составная человека как биосоциального существа.

Но ни один из перечисленных фактов автоматически, без волеизъявления гражданина пенсионного статуса не создает. Обязать гражданина быть пенсионером нельзя, ибо пенсионное обеспечение – это закрепленное Конституцией РФ право каждого проживающего в нашем государстве, но не его обязанность. Поэтому для того, чтобы быть субъектом пенсионных правоотношений, необходимо официально (путем подачи заявления) обратиться в органы пенсионного обеспечения. С момента подачи заявления возникают лишь процедурные (предпенсионные), но не непосредственные материальные пенсионные отношения. Последние возникают лишь после вынесения решения компетентного органа о признании лица пенсионером. Таким образом, наряду с конкретными жизненными обстоятельствами в основании возникновения пенсионных правоотношений лежат еще два юридических факта: обращение гражданина

с заявлением в органы пенсионного обеспечения и решение этого органа о назначении пенсии.

Изменение этих отношений, т.е. обновление (новация) объема и содержания прав и обязанностей субъектов, может происходить в силу различных юридических фактов, состоящих как из *действий* сторон, так и из наступивших *событий.* К числу *событий,* лежащих в основании изменения пенсионного правоотношения, относится, например, достижение пенсионером-инвалидом общеустановленного пенсионного возраста, в связи с чем правоотношение из срочного преобразуется в пожизненное. В качестве примера *действий* можно взять обязанность органов произвести изменение размера пенсии, если гражданин после установления ему пенсионного статуса продолжал работу с уплатой страховых взносов не менее чем в течение 12 полных месяцев.

К особенностям прекращения пенсионных правоотношений следует отнести то, что оно происходит преимущественно в силу наступления определенных событий, например, смерти пенсионера, изменения состава членов семьи кормильца, достижения иждивенцем возраста, в котором он уже не признается нетрудоспособным, обнаружения органом пенсионного обеспечения подложных документов, на основании которых была установлена пенсия, и др. Преимущественно оно происходит по инициативе органа, но эта инициатива не безгранична, точно так же как инициатива работодателя при расторжении трудового договора. Воля органов пенсионного обеспечения ограничена основаниями, предусмотренными действующим законодательством. В отличие от этого пенсионер вправе в любое время отказаться от получения пенсии, не мотивируя своего решения. Отметим, что названное право пенсионера не находит своего прямого и непосредственного закрепления в законодательстве, но это вытекает из смысла любого субъективного права – управомоченный субъект на любой стадии движения правоотношения вправе отказаться от своего права. Конечно, в реальной жизни трудно найти человека, который бы отказался от получения пенсии, но такое основание прекращения пенсионных правоотношений имеется.

Прекращение пенсионного правоотношения даже при наступлении такого события, как смерть пенсионера, не происходит автоматически. Орган пенсионного обеспечения после проверки этого факта, документально подтвержденного, в частности, свидетельством о

смерти, принимает решение о «закрытии» пенсионного дела и уведомляет организации, осуществляющие выплату пенсии (банковские учреждения, организации почтовой связи), о необходимости прекращения соответствующих выплат. Поэтому прекращение пенсионного правоотношения в любом случае происходит на основании двухэлементного состава, а не на основании только наступления события или волеизъявления гражданина, которому орган не вправе отказать при нежелании быть субъектом данного отношения.

Пенсионные отношения неоднородны как по своему содержанию, так и по субъектному составу. К сожалению, ни утратившие силу, ни действующие законы о пенсионном обеспечении не содержали и не содержат на настоящий момент специальную статью, в которой бы были нормы, характеризующие данные правоотношения и определяющие их видовые особенности. Это сделано в теории права социального обеспечения[1].

По своему содержанию эти правоотношения следует подразделять на две большие группы:

– непосредственно пенсионные (материальные и процедурные);

– тесно связанные с непосредственно пенсионными.

Ранее были охарактеризованы особенности именно непосредственно пенсионных правоотношений (материальных и процедурных), составляющих ядро всей системы регулируемых нормами пенсионного права отношений. Эти отношения, как уже отмечалось, не возникают автоматически при наличии оснований права на пенсию, установленных законом. Прежде всего, требуется волеизъявление заинтересованного лица и проверка обоснованности его правопритязаний. Правоотношения в этом случае уже возникли, но они еще не являются пенсионными, а лишь предшествующими последним, иначе говоря, являются *предпенсионными.* Цель их существования – установление обоснованности требований гражданина, в связи с чем орган пенсионного обеспечения *управомочивается* на истребование от него соответствующих доказательств права на пенсию, а гражданин, стремящийся к ее получению, становится *обязанным* предоставить соответствующие сведения (паспорт, трудовую книжку, стра-

[1] *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. М.: Изд-во МГУ, 1974. 191 с.; *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1980. 198 с.

ховое свидетельство, уточняющие справки о характере условий труда, свидетельство о браке, о рождении и т.д.). Поэтому в этих правоотношениях в отличие от непосредственно пенсионных статус субъектов прямо противоположен последним: гражданин, заинтересованный в получении пенсии, является обязанным субъектом, а орган – управомоченным.

К числу предпенсионных следует отнести также отношения по установлению факта инвалидности учреждениями МСЭК и некоторые другие.

Характеризуя предпенсионные правоотношения, необходимо иметь в виду их целевое предназначение – все они выполняют *служебную, вспомогательную роль,* состоящую в том, *чтобы обеспечить правомерное возникновение и существование во времени непосредственно пенсионных правоотношений.*

Непосредственно пенсионные правоотношения могут служить основанием существования иных правоотношений как в области социального обеспечения, так и в других сферах жизнесуществования индивидуума. Их отличие от предписанных состоит в том, что они порождаются фактом признания лица пенсионером и, как правило, существуют до тех пор, пока гражданин сохраняет пенсионный статус. Поэтому порожденные пенсионным правоотношением иные виды правоотношений в большинстве своем сосуществуют и развиваются параллельно с первым, в связи с чем их следует именовать *сопутствующими* пенсионным правоотношениям. Это, прежде всего, отношения по предоставлению различных льгот, число которых хоть и заметно сокращено, но они продолжают быть. Это также отношения по предоставлению социальных услуг учреждениями медицинского и социального обслуживания населения, материальной и натуральной социальной помощи и др.

С точки зрения юридической природы правовых норм как общих предпосылок правоотношений пенсионные правоотношения могут быть поделены на процедурные (организационно-процедурные) и материальные[1]. В рамках *процедурных правоотношений* реализуется

[1] Процессуальные правоотношения, которые иногда выделяются в литературе (см., например: Право социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова М.: Проспект, 1999. С. 67), как отмечалось, не свойственны в целом праву социального обеспечения и, в частности, пенсионному праву. Законода-

порядок деятельности субъектов в нормальных, бесконфликтных ситуациях. В них обеспечивается правильное применение нормы материального права (например, установлен порядок и сроки обращения за назначением пенсии, порядок ее перерасчета и индексации, выплаты и доставки). Это делается для того, чтобы, с одной стороны, обеспечить человека той пенсией, право на которую он «заслужил», не допустить нарушения этого права, а с другой – предупредить незаконное получение пенсии. Поэтому процедурные (в отличие от процессуальных) правоотношения являются *регулятивными, а не правоохранительными.*

Материальные правоотношения возникают в связи с предоставлением и получением пенсии в непосредственное распоряжение пенсионера как результат распределения на возмездно-эквивалентных (обязательное пенсионное страхование) или безвозмездных (для государственного пенсионного обеспечения) началах общественных и обобществленных средств, аккумулированных в государственных фондах.

9.1.5. Исчисление пенсий

Размеры пенсий – проблема, наиболее значимая, актуальная и, пожалуй, самая злободневная, ибо размеры пенсионного обеспечения в конечном счете определяют качественное состояние этой системы, ее ценность, от них зависит уровень материального благополучия пенсионеров, они ставят «конечную точку» в решении вопроса о том, к чему стремится законодатель в этой сфере правового регулирования. Тем не менее на настоящий момент большинство пенсионеров не в состоянии существовать на пенсию, вне зависимости от вклада лица в течение его жизни в создание общественного продукта. Причин для такого состояния дел в этой сфере правового регулирования множество, и даже постоянный пересмотр норм законодательства в этой части не дает оснований для оптимистических прогнозов – уровень пенсионирования большинства населения стра-

---

тель не создал специального блока юридических норм по урегулированию разногласий между субъектами пенсионных правоотношений, «приспособив» для этой цели нормы гражданского и административного судопроизводства.

ны остается стабильно не удовлетворяющим алиментарные потребности человека.

Как бы то ни было, изучение данного вопроса, несмотря на значимость социально-политической и экономической составляющих названной проблемы, связано прежде всего с его юридическим аспектом, т.е. анализом принципов и правового механизма определения уровня пенсионного обеспечения.

Величина пенсий и процедура их исчисления в определенной степени производны от оснований и условий обеспечения, от организационно-правовых форм, в которых оно осуществляется. Тем не менее, по нашему мнению, соответствующие нормы являются относительно самостоятельным элементом пенсионного права. Об этом можно судить по содержанию действующего пенсионного законодательства, в котором они сгруппированы в самостоятельных разделах соответствующих пенсионных законов, именуемых, как правило, *размеры пенсий*.

Вместе с тем следует обратить внимание на некорректность такого наименования, ибо размер пенсий не может быть равным, идентичным для различных субъектов, представлять собой одинаковую для всех сумму. Размер пенсии всегда сугубо индивидуален, персонифицирован, что, собственно, и вытекает из анализа соответствующего правового механизма. Следовательно, логичнее было бы именовать соответствующие разделы законодательных актов таким образом, чтобы в их названии отражалась сущность применяемого юридического инструментария. Именно по этой причине точнее вести речь о правилах *исчисления размера пенсий*. Размером же пенсии в связи с этим следует называть *персональную денежную сумму, исчисленную по установленным правилам, для индивидуально-определенного субъекта*.

Правила исчисления размера пенсий отличаются, имеют массу особенностей, с которыми целесообразно знакомиться, непосредственно изучая соответствующие положения пенсионных законов. Так, правила определения размера пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования хотя и характеризуются единством, но при этом не являются стабильными, модифицируются в ходе продолжающейся пенсионной реформы. Порядок же исчисления размеров государственных пенсий достаточно серьезно различается. Несмотря на существенные особенности правил исчисления пенсий в зави-

симости от организационно-правовой формы пенсионного обеспечения и от категории подлежащих обеспечению нуждающихся лиц, анализ пенсионного законодательства, тем не менее, позволяет выделить и общие черты в указанном юридическом механизме, чему представляется важным уделить внимание. Эти общие правила и образуют (или, во всяком случае, должны образовывать) относительно самостоятельный элемент Общей части пенсионного права – институт исчисления пенсий.

Нормы, определяющие правила исчисления пенсий, закрепляют как стартовые (исходные), так и корректирующие позиции законодателя по этому вопросу, устанавливая:

1) способ определения размера пенсий;

2) влияние стажа на размер пенсий;

3) максимальные и минимальные уровни пенсионного обеспечения;

4) учет местности проживания;

5) дополнительные стимулирующие и компенсационные выплаты к пенсиям.

1. Обращаясь к характеристике способов определения размера пенсий, можно указать на существование трех их вариантов:

- абсолютного;
- относительного;
- комбинированного.

Первый способ характеризуется закреплением размера пенсий в фиксированных денежных суммах (в абсолютных цифрах), установленных непосредственно в законодательстве. Это, однако, не означает, что при данном способе пенсии не подлежат исчислению. К ним может применяться районный коэффициент или с течением времени они могут подлежать перерасчету в связи с индексацией и т.п., что требует осуществления определенных математических действий. Данный способ использовался законодателем с самого основания отечественной пенсионной системы. В советский период, например, он проявлялся в виде установления в абсолютном исчислении минимального и максимального размеров пенсий. В современном законодательстве в фиксированной денежной сумме определяются размеры всех *социальных пенсий*, величина которых дифференцируется в зависимости от категории получателя.

Второй способ связан с исчислением размера пенсии, как правило, в *процентном* или *кратном* отношении к определенному законодателем показателю и так же, как первый способ, является традиционным для отечественного пенсионного законодательства. Данные показатели изменялись с течением времени. Так, по Закону о государственных пенсиях 1956 г. пенсии исчислялись, как правило, из среднего заработка (денежного довольствия) лица, а в отдельных, сравнительно редких случаях – из размера пенсии по возрасту. По Закону о государственных пенсиях 1990 г. пенсии формально исчислялись из среднего заработка лица, но фактически в силу различных обстоятельств и прежде всего экономического кризиса 90-х гг. размер их определялся в кратном или процентном отношении к минимальному размеру пенсии по возрасту. В настоящее время для большинства государственных пенсий такой нормой выступает размер социальной пенсии, который далее будет именоваться расчетным показателем[1].

Тем не менее применительно к пенсиям за выслугу лет в современном законодательстве продолжает использоваться относительный способ исчисления, где пенсия определяется в процентном отношении к величине денежного довольствия (денежного содержания), получаемого лицом в период службы, с учетом ограничения включаемых в указанную сумму видов выплат.

Если первые два способа не вызывают особых трудностей при их анализе, а соответствующие нормы законодательства являются достаточно простыми при применении, то третий, *комбинированный,* способ исчисления пенсий достаточно сложен и ему следует уделить особое внимание. Этот способ в отечественном пенсионном законодательстве стал применяться с начала пенсионной реформы 2001–2002 гг., сохраняя свое значение и в настоящее время. Он представляет собой сочетание абсолютного и относительного способов исчисления размера пенсий и применяется главным образом для

[1] Словосочетание «расчетный показатель» здесь и далее будет использоваться для удобства анализа и применения норм пенсионных законов. Данная величина определяется законодательством о государственном пенсионном обеспечении в фиксированных денежных суммах и, как правило, подлежит индексации.

определения размера страховых пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования.

Правила исчисления размера пенсий посредством комбинированного способа заключаются в сочетании и суммировании в структуре пенсии двух величин: фиксированной и переменной.

Фиксированная величина устанавливается в законодательстве в денежном выражении и при этом конкретный ее размер (основной или повышенный) определяется с учетом различных обстоятельств (возраста, группы инвалидности, количества нетрудоспособных иждивенцев, стажа работы в особых климатических зонах, более позднего времени реализации права на пенсию и др.). При этом у правоприменителя при ее определении не возникает особых сложностей, поскольку размер непосредственно определяется законодательством. Эта денежная величина хотя и называется фиксированной, все же не постоянна, так как она систематически подлежит изменению на индекс инфляции.

Переменная величина отражает степень участия застрахованного в системе обязательного пенсионного страхования с учетом поступивших за застрахованное лицо в ПФР страховых взносов в течение его жизни, учтенных на его индивидуальном лицевом счете[1]. Эта величина исчисляется посредством математических действий с помощью системы вспомогательных цифровых данных, выраженных главным образом в таких понятиях, как «величина» и «стоимость» индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК и СПК). При этом на первый взгляд принцип исчисления переменного элемента оказывается достаточно простым – это произведение величины индивидуального пенсионного коэффициента и его стоимости (ИПК х СПК). В действительности указанные показатели устанавливаются с помощью большого числа математических формул. Так, при исчислении ИПК учитываются:

---

[1] *Индивидуальный лицевой счет застрахованного лица* – документ, хранящийся в форме записи на машинных носителях информации, содержащий предусмотренные законом сведения о застрахованных лицах, страховом стаже и суммах уплаченных страховых взносов, а также иную информацию, необходимую для назначения страховой пенсии (См.: *Федеральный* закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401).

– ежегодная величина страховых взносов застрахованного лица, учтенная на его индивидуальном лицевом счете;

– предельный ежегодный тариф страховых взносов, установленный законодательством;

– возраст реализации права на страховую пенсию (возраст выхода на пенсию);

– числовое выражение нестраховых периодов, засчитываемых в общий страховой стаж;

– величина дополнительного увеличения ИПК в случае реализации права на пенсию позднее возникновения права на нее;

– максимальная величина ежегодного ИПК, установленная законодательством.

СПК в самом общем виде – это номинальная, единая для всех величина, которая ежегодно устанавливается Законом о бюджете ПФР и увеличивается с учетом индекса роста потребительских цен, вследствие чего переменный элемент страховых пенсий у разных лиц в итоге существенно не отличается, но одновременно и не является уравнительным.

Фиксированная и переменная величины пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования выполняют либо, во всяком случае, призваны выполнять, по мнению законодателя, соответственно *гарантийную* и *компенсационную* функции. При этом компенсационная функция выполняется лишь частично, насколько это может обеспечить тариф страхового взноса на обязательное социальное (в том числе пенсионное) страхование, действующий в соответствующий период времени.

Для более детального рассмотрения вопроса о комбинированном приеме исчисления пенсий следует обратиться непосредственно к анализу соответствующих положений законодательства о страховых пенсиях.

2. При исчислении размера пенсии определенное значение имеет *стаж и его длительность*. Стаж (его разновидности) оказывал влияние на размер пенсий по-разному. Например, по законам о государственных пенсиях 1956 и 1990 гг., если у лица, обратившегося за назначением пенсии, имелся общий трудовой стаж установленной продолжительности, то пенсия ему назначалась в размере 55 % заработка в качестве гарантированного уровня пенсионного обеспечения. Ниже этого показателя пенсии могли назначаться лишь при не-

полном общем трудовом стаже и исчисляться пропорционально последнему. Но с целью стимулирования продолжительности трудовой деятельности государство использовало трудовой стаж и для этого увеличивало размеры пенсий в зависимости от его длительности сверх общеустановленной нормы (до 75 % заработка), однако всегда до определенного максимального уровня, установленного в абсолютных или относительных показателях.

В этом плане принципиально позиция законодателя не меняется и при переходе к страховому стажу, так как он, наряду с фиксацией факта участия гражданина в формировании средств на пенсионное обеспечение, отражает одновременно факт и продолжительность его участия в общественно полезной деятельности. Тем не менее в настоящее время страховой стаж имеет преимущественное значение в качестве правообразующего юридического факта, порождающего право на пенсию и непосредственно с его длительностью размер пенсий, как правило, не увязывается. Однако в законодательстве о страховых пенсиях из этого правила имеются исключения, когда некоторые разновидности специального страхового стажа оказывают влияние на фиксированную величину страховой пенсии.

Напротив, выслуга лет традиционно и в современный период используется законодателем в качестве механизма дифференциации уровня пенсионного обеспечения. Так, при исчислении размера пенсии за выслугу лет военнослужащему по контракту при выслуге длительностью 20 лет пенсия назначается в размере 50 % денежного довольствия. Притом за каждый полный год выслуги свыше 20 лет размер пенсии повышается на 3 %, но не более ее максимального предела – 85 % денежного довольствия.

3. Еще одним элементом в механизме исчисления пенсий в законодательстве традиционно являются допустимые пределы уровня пенсионного обеспечения, которыми ограничиваются его минимальные и максимальные границы. Способы такого ограничения различны (фиксированные денежные суммы, минимальный размер оплаты труда, максимальный заработок, из которого исчисляется пенсия, процентное соотношение заработка и установленной пенсии и т.д.). Но каким бы способом при решении этой задачи ни воспользовался законодатель, в любом случае им прямо или косвенно устанавливается *минимальный* и *максимальный* размеры пенсии.

Минимальный размер пенсии[1] всегда был призван выполнять роль минимального порогового стандарта обеспечения нуждающегося. Однако государство не определяет своего отношения к цели установления *максимального* размера пенсий. По-видимому, при установлении верхнего предела пенсионного обеспечения законодатель исходит из совокупности обстоятельств, как-то: а) более низким по сравнению с трудоспособным населением уровнем алиментарных потребностей, б) необходимостью формирования средств для реализации принципа преемственности поколений и пенсионного обеспечения тех категорий граждан, которые по определенным причинам собственным трудом не обеспечили своего будущего, в) ограниченностью финансовых ресурсов, в том числе дефицитом бюджетов всех уровней и ПФР.

4. К особенностям общего порядка исчисления размеров пенсий также относится учет местности с неблагоприятными природно-климатическими условиями, где работал и проживает пенсионер, что выражается в установлении в пенсионном законодательстве правил об увеличении размера пенсии на величину районного коэффициента, предусмотренного для данной местности. Такой учет производится по разным правилам, в зависимости от способа исчисления пенсии. Так, при абсолютном и относительном способах размер пенсии умножается на соответствующий районный коэффициент.

При комбинированном способе исчисления районный коэффициент учитывается отдельно в каждом элементе пенсии (фиксированном и переменном). Применительно к фиксированному элементу производится простое его умножение на величину районного коэффициента. В отношении переменного элемента величина районного коэффициента учитывается косвенно при уплате страховых взносов, исчисляемых с фонда заработной платы работников.

Важно также подчеркнуть, что применение районного коэффициента допускается, как правило, при условии, если лицо продолжает проживать на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях после назначения ему пенсии. В случае же переезда в другую местность на постоянное место жительства районный ко-

[1] Отметим, что для граждан, не имевших в прошлом заработка или дохода, при определении размеров пенсий устанавливается единый размер без закрепления его минимальных и максимальных пределов.

эффициент не применяется. Законодательством могут устанавливаться исключения из этого правила (в частности, в отношении нуждающихся, которые имеют специальный страховой стаж в особых климатических зонах).

5. К пенсиям нередко устанавливаются дополнительные выплаты стимулирующего или компенсационного характера, которые направлены на увеличение пенсии и являются средством дифференциации уровня пенсионного обеспечения с учетом предшествовавшего общественного статуса конкретной категории пенсионеров либо обстоятельств, влекущих для лица несение повышенных по сравнению с другими пенсионерами расходов, в связи с семейными обязанностями либо в силу ограничения здоровья. Указанные выплаты включаются в структуру пенсии и являются, как правило, ее неотъемлемой частью.

Под стимулирующими выплатами (доплатами) к пенсии следует понимать дополнительное денежное обеспечение пенсионеров, имеющих особые заслуги или достижения перед обществом и государством. Таким образом, данные выплаты отражают в рамках пенсионного обеспечения специальный статус отдельных категорий граждан, а их стимулирующий эффект заключается в создании у других граждан мотива получить в будущем такой же статус и претендовать на аналогичные выплаты. Другими словами, стимулирующая выплата в рамках пенсионного права представляет собой *выраженную в денежной форме государственную оценку результатов предшествовавшей деятельности определенного вида*. К числу таких лиц в соответствии с законодательством относятся, например, Герои Советского Союза и Российской Федерации, Герои Социалистического Труда, чемпионы Олимпийских и Паралимпийских игр, граждане, награжденные орденом Славы трех степеней, лауреаты государственных премий СССР и Российской Федерации и некоторые другие. Если при этом они имеют право на получение выплат по нескольким основаниям, в том числе предусмотренным несколькими законами, то назначается одна по их выбору. Указанные суммы финансируются за счет федерального бюджета одновременно с назначенной гражданам пенсией.

Отдельным категориям пенсионеров устанавливаются специальные дополнительные стимулирующие выплаты к пенсии в связи с особой общественной или государственной значимостью их дея-

тельности. В частности, речь идет о специалистах ядерного оружейного комплекса, о членах экипажей летного состава гражданской авиации, о ветеранах боевых действий и о некоторых других.

При этом одной из спорных тенденций развития современного социально-обеспечительного законодательства являются дополнительные выплаты к пенсиям, осуществляемые за счет федерального бюджета, а также бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, в отношении граждан, замещавших посты в органах государственной власти и управления РФ, а также руководящие должности разного уровня в органах субъектов Федерации и муниципальных образований. Основанием для этого является то, что лицо фактически осуществляло деятельность в определенных должностях и прекратило деятельность по определенным в законе причинам. В сущности, в этом случае речь уже идет об элементах привилегированной системы социального обеспечения, что, конечно, едва ли следует относить к достижениям отраслевого законодательства.

Особую группу дополнительных выплат составляют суммы переменной части страховой пенсии, которые могут суммироваться с пенсией за выслугу лет. Такие выплаты устанавливаются в случаях, если после назначения пенсии за выслугу лет лицо продолжает работать в качестве застрахованного лица по обязательному пенсионному страхованию и за него уплачивают страховые взносы в ПФР. При наличии на индивидуальном лицевом счете соответствующих средств лицо по достижении пенсионного возраста вправе получать такие выплаты одновременно с пенсией за выслугу лет.

К компенсационным выплатам к пенсии нужно относить те из них, которые призваны возместить дополнительные затраты, которые вынужденно несет пенсионер в связи с необходимостью оплаты третьим лицам услуг по уходу за ним, с наличием у него иждивенцев и др. В отличие от стимулирующих выплат, которые имеют, как правило, пожизненный характер, компенсационные устанавливаются временно и при исчезновении обстоятельств, связанных с несением дополнительных затрат, их выплата прекращается.

9.2. Особенная часть пенсионного права

9.2.1. Пенсии по возрасту

9.2.1.1. Общая характеристика пенсий по возрасту

Юридические нормы, регулирующие и закрепляющие основания, условия, размеры, порядок установления пенсий по возрасту, занимают центральное место в системе пенсионного права России и образуют один из его важнейших генеральных институтов. Доминирующее положение этого нормативного образования объясняется, во-первых, тем, что наибольшее число пенсионеров в нашей стране являются пенсионерами по возрасту, причем даже на обыденном уровне слово «пенсионер» в большинстве своем ассоциируется именно с этим видом пенсионного обеспечения. Во-вторых, его юридической ролью, состоящей в том, что нормы данного института оказывают непосредственное влияние на формирование отдельных элементов механизма правового регулирования иных видов социально-обеспечительных предоставлений.

Однако роль ведущего института пенсионного права совокупность соответствующих юридических норм с исторической точки зрения получила сравнительно недавно. Длительное время они входили составной частью в институт пенсий за выслугу лет (на досоциалистическом этапе развития права социального обеспечения), а в первые годы советской власти фактически являлись одной из причин, обусловливающих право на пенсию по инвалидности. Только в конце 20-х гг. минувшего столетия пенсии по возрасту законодательно были выделены в качестве самостоятельного вида, а уже Законом о государственных пенсиях 1956 г. были поставлены на первое место в числе других видов пенсионного обеспечения.

Для любого вида пенсий существует лишь *одно основание* права на их получение, а условий может быть несколько. Таким основанием для возникновения субъективного права на данный вид пенсий является достижение гражданином *установленного законом возраста*. *Общим условием* для возникновения права на пенсию по возрасту является, как правило, *наличие гражданства России*.

В качестве *специального условия* чаще всего предусматривается *страховой стаж* определенной продолжительности и конкретный

его вид (общий страховой, общий совместно со специальным страховым, специальный страховой). Законодательством могут устанавливаться и иные специальные условия (в отношении субъекта; в отношении местности, условий и времени проживания в ней и др.).

Требования к *основанию (возрасту)* дифференцированы и подразделяются на три группы:

– общеустановленные;
– пониженные;
– повышенные.

Понижение требований к возрасту в основном связывается с преждевременным старением организма человека в силу различных факторов, что и принимается во внимание законодателем при установлении возраста выхода на пенсию. Повышенные требования к возрасту устанавливаются для лиц, которые не осуществляли в течение своей жизни общественно полезной деятельности либо не имеют соответствующих доказательств этому (государственные социальные пенсии).

Согласно общеустановленному правилу пенсия по возрасту может быть назначена при достижении 60- и 55-летнего (мужчинам и женщинам соответственно) возраста. Эта норма существует уже длительное время и пока остается неизменной, несмотря на неоднократные попытки повысить возрастной ценз при реализации права на пенсию. Такие попытки объясняют либо опытом развития зарубежных стран, либо финансовой несостоятельностью бюджета ПФР, который не в состоянии «справиться» с так называемой тенденцией старения населения. Однако полагаем, что повышение общеустановленного пенсионного возраста будет разумным и возможным только тогда, когда в нашем государстве будут созданы условия для увеличения средней продолжительности жизни в соотношении с возрастом возникновения права на пенсию на общих основаниях.

Пониженные (льготные) требования к возрасту обусловливаются следующими объективными обстоятельствами:

1. Вредный и (или) опасный производственный фактор, т.е. условия труда, в которых протекала трудовая деятельность человека (работа в химической промышленности, в шахтах, рудниках, геологических партиях и экспедициях, на флоте рыбной промышленности, на работах с осужденными, работа в качестве профессиональных спасателей и т.п.). Исчерпывающий перечень такого рода работ,

профессий и должностей закрепляется в законодательстве о страховых пенсиях и конкретизируется в специальных *Списках*[1], о которых уже шла речь при рассмотрении вопросов о специальном страховом стаже. Стало быть, право на пенсию в пониженном по сравнению с общеустановленным возрастом ставится в зависимость от того, включена или нет определенная профессия, должность, специальность в соответствующие Списки[2].

При изучении указанных Списков следует иметь в виду, что содержащаяся в них информация о видах работ, профессий и должностей в процессе правоприменительной деятельности не подлежит расширительному толкованию и не допускает произвольного отождествления реальных условий труда, в которых работал гражданин, с теми, которые закреплены нормативно. Это означает, что если гражданин работал по профессии, должности или специальности, не предусмотренной Списками, право на пенсионирование ранее общеустановленного возраста у него не возникает.

Рассматриваемый фактор можно именовать производственным и он является ведущим в числе других, т.е. большинство лиц, пользующихся правом на льготную (досрочную) пенсию по возрасту, составляют те, чья трудовая деятельность связана с неблагоприятными для здоровья человека условиями труда, в том числе и при выполнении видов работ, где на организм человека воздействуют так называемые *профессиональные вредности*:

---

[1] См.: Списки № 1 и 2 утверждены Постановлением СМ СССР от 26 января 1991 г. № 10 // Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. М.: Экономика, 1992.

[2] Особое значение такие Перечни и Списки всегда имели также для установления пенсионного статуса работникам образования, здравоохранения, культуры, летного состава гражданской авиации, а также шахтерам. В настоящее время эти виды трудовой деятельности порождают право на страховую (досрочную) пенсию. Однако это пенсия не по возрасту, а *за специальный страховой стаж*, т.е. основанием для пенсионного обеспечения в таком случае выступает именно продолжительность трудовой деятельности в одной из указанных сфер. В перспективе, возможно, они сформируют относительно самостоятельный институт профессиональных пенсий. Подробнее данный вопрос будет изложен в разделе, посвященном генезису и общей характеристике пенсий за выслугу лет.

– постоянная *напряженность* (водитель городского пассажирского транспорта);

– *интенсивность трудовых операций* (многостаночное обслуживание в текстильной промышленности);

– *дискомфортность труда* (геологические партии, экспедиции, работа в качестве оленеводов, рыбаков, охотников-промысловиков);

– *повышенная физическая нагрузка* (погрузочно-разгрузочные работы докеров) и т.д.

При этом законодатель учитывает не только сам факт отрицательного воздействия на организм человека неблагоприятных производственных факторов, но и его *продолжительность*, дифференцируя таким образом возрастной ценз при реализации права на такую пенсию двумя способами.

Первый из них основан на вполне объяснимом и понятном правиле: чем опаснее, вреднее с точки зрения влияния на здоровье человека условия труда, тем в более раннем возрасте у него возникает право на пенсию. В этом случае по сложившейся традиции закон закрепляет ряд пониженных по сравнению с общеустановленной нормой возрастных планок: 5, 10 и даже 20 лет. Конечно, такие «пятилетки» не в полной мере отражают степень вредности конкретных условий труда отдельных работников, но, по-видимому, другого более рационального и одновременно адекватного способа учета степени негативности производства пока не существует.

Второй способ учета продолжительности отрицательного воздействия на организма человека производственного фактора производен от первого, но ставится в зависимость от установленной продолжительности специального страхового стажа. Законодатель в отличие от рассмотренного выше способа закрепляет возможность снижения общеустановленного (60 и 55 лет) возраста не посредством его строгой фиксации (55, 50, 45 лет), а *индивидуально*.

Для применения этого способа устанавливается общее обязательное условие: у нуждающегося должно быть *не менее половины* от специального страхового стажа во вредных или опасных условиях труда, требуемого для возникновения права на льготную (досрочную) пенсию по возрасту. В этом случае у лица возникает право на пенсию путем снижения общеустановленного возраста *пропорционально имеющейся продолжительности специального страхового стажа*. Эти правила различаются следующим образом:

а) в случае выполнения работ, предусмотренных Списком № 1, *каждый полный год работы* снижает требования к общеустановленному возрасту (независимо от пола обращающегося за пенсией человека) на 1 год:

б) в случае выполнения работ, предусмотренных Списком № 2, каждые *2 года и 6 месяцев для мужчин и 2 года для женщин* специального страхового стажа снижают требования к общеустановленному возрасту на 1 год.

2. Природно-климатический фактор. Этот фактор является следующим по своей значимости и по широте охвата нуждающихся, с учетом которого предоставляется право на льготную (досрочную) пенсию по возрасту. В отличие от профессионального фактора природно-климатические условия предопределяют право на льготную (досрочную) пенсию не только для тех, кто работает или работал в организациях, расположенных в соответствующих местностях, но и проживает в них. В настоящее время речь идет исключительно о районах Крайнего Севера и местностях, к ним приравненных, тогда как в период существования Советского Союза аналогичное право предоставлялось и другим лицам. Известно, что условия жизни и труда на Севере в целом не только малоблагоприятны для здоровья человека, но и оказывают вредоносное воздействие на его организм в силу отрицательных температур, длительного отсутствия солнечного света, отсутствия должной инфраструктуры, отдаленности от постоянного места жительства и т.п. Согласно законодательству вся территория Севера России делится на две зональные категории:

– районы Крайнего Севера с абсолютно или экстремально дискомфортными условиями проживания и трудовой деятельности;

– иные территории с климатом или иными природными условиями, имеющие выраженный дискомфортный для проживания и работы человека характер.

Согласно двухчленной градации территорий тем гражданам, которые отработали в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера, не менее 15 лет либо в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не менее 20 лет, право на пенсию устанавливается на 5 лет ранее общего пенсионного возраста, т.е. у мужчин в возрасте 55, а у женщин – 50 лет.

Следует обратить внимание, что в данном случае законодатель в отличие от степени вредности производственного фактора не диф-

ференцирует условия пенсионного обеспечения по полу граждан, если они работают в равных природно-климатических условиях, а степень отрицательного воздействия климата находит свое отражение лишь в требовании к специальному страховому стажу. Право на пенсию по возрасту работающих северян обусловливается дополнительным требованием – наличием 20-летнего *общего страхового стажа* у работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера, и 25-летнего общего страхового стажа у тех, кто работает в местностях, приравненных к этим районам.

Рассматривая вопрос о праве на льготную (досрочную) пенсию в связи с работой на Севере, следует иметь в виду аналогичное с производственным фактором правило. Если гражданин отработал не менее половины того периода времени, которое является условием для возникновения права на льготную (досрочную) пенсию, но тем не менее не имеет 15- или 20-летнего специального страхового стажа, то у него также возникает право на пенсию, пропорционально имеющемуся специальному страховому стажу. Пропорция здесь такова: за каждый полный календарный год работы на Севере (подчеркиваем полный, календарный, а не рабочий) требования к общеустановленному возрасту снижаются на 4 месяца. Например, работник имеет 10-летний стаж работы на Севере. Право на досрочную пенсию со снижением требования к возрасту на 5 лет у него не возникает. Однако у него имеется право на пенсию в более позднем, чем у мужчин 55-, а у женщин – 50-летнем возрасте. Десятилетний трудовой стаж обусловливает его право на снижение возраста на 40 месяцев, т.е. на 3 года и 4 месяца. Поэтому если за пенсией обращается мужчина, его право на льготную (досрочную) пенсию возникает по достижении возраста 56 лет и 8 месяцев, а соответствующее право у женщины возникнет в возрасте 51 года и 8 месяцев. Таким образом, это право является также субъективным правом на пенсию, так как оно возникает ранее общеустановленного пенсионного возраста, но в более позднем возрасте в отличие от тех, кто отработал на Севере не менее 15 или 20 лет.

Льготная (досрочная) пенсия по возрасту в связи с природно-климатическими условиями установлена также для некоторых категорий граждан, проживающих на Крайнем Севере. Но, констатируя этот факт, надо иметь в виду, что такое право предусмотрено исключительно для *коренных малочисленных народов Севера* (эвенки,

нанайцы, селькупы и т.д.), в связи с чем условием права на пенсию является *национальная (этническая) принадлежность* гражданина, а также занятие традиционными промыслами.

Льготная (досрочная) пенсия по возрасту малочисленным народам Севера устанавливается вне связи с их трудовой деятельностью, поэтому указанная разновидность пенсии по возрасту является не страховой, а государственной социальной. Право на ее получение возникает при условии, что эти граждане не имеют права на пенсию страховую или на иные виды государственных пенсий.

3. Медико-биологические и социально-функциональные факторы. Первый из указанных факторов обусловливает физиологические особенности организма человека, точнее, даже дефекты, отклонения от нормального состояния, социальное значение деторождения, негативное техногенное и радиационное воздействие, наличие военной травмы, работа на Крайнем Севере и т.п. В литературе[1] этот фактор связывается с личностью гражданина, но такая его характеристика не совсем точна. Когда речь идет о личности человека, то, как правило, его физиологические изъяны, состояние здоровья особо во внимание не принимаются. Безусловно, в данном случае учитываются личные заслуги и достижения человека, их социальная значимость, но они также принимаются во внимание при установлении права на иные виды и разновидности пенсионного обеспечения. Кроме того, надо иметь в виду, что любое из оснований и условий, формирующих пенсионный статус гражданина, так или иначе связано с его личностными качествами, а если учесть, что большинство пенсий зарабатывается или заслуживается личным трудом человека, то любой из правообразующих фактов пенсионного обеспечения может и должен быть отнесен к личности человека, его социальной роли.

В основу снижения требования к возрасту положены два различных по своей сущности обстоятельства:

1) физиологические аномалии организма человека, дефекты в состоянии его здоровья;

2) выполненная человеком в прошлом социальная функция определенного значения, т.е. не любое общественно значимое поведе-

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М.: БЕК, 2002. С. 243.

ние, а вычлененное из числа других в силу того, что соответствующая социальная роль приводит к преждевременному старению человека и не была соответствующим образом скомпенсированной на момент ее осуществления.

Согласно первому из названных оснований права на льготную (досрочную) пенсию имеют две категории граждан в соответствии с *медико-биологическими критериями*, к которым относятся:

– инвалидность;

– заболевание гипофизарным нанизмом (лилипуты) или диспропорциональная карликовость.

Изучая данный вопрос, следует учитывать, что любое лицо, признанное инвалидом, имеет право на пенсию соответствующего вида, но далеко не каждый инвалид вправе претендовать на льготную (досрочную) пенсию по возрасту. Таким правом обладают лишь три категории инвалидов:

– по зрению 1 группы инвалидности;

– вследствие военной травмы, т.е. из-за ранения, контузии, увечья, полученных при осуществлении обязанностей по военной службе (любой степени ограничения трудоспособности);

– вследствие радиационных и техногенных катастроф.

Планка пенсионного возраста перечисленных категорий инвалидов различна и снижается от общеустановленного возраста на 5, 10 и 15 лет. Так, для инвалидов по зрению установлено максимальное снижение требования к пенсионному возрасту 50 и 40 лет (мужчины и женщины соответственно); для инвалидов вследствие военной травмы возраст сокращен на 5 лет. Различаются также и требования, предъявляемые к длительности страхового стажа для каждой из указанных категорий.

Знакомясь с законодательством по этому вопросу, необходимо обратить внимание на алогичность позиции законодателя по отношению к перечисленным категориям инвалидов. Инвалиды вследствие военной травмы имеют право на одновременное получение двух пенсий – по инвалидности и по возрасту, а инвалиды по зрению и вследствие радиационных и техногенных катастроф таким правом не наделены. Возникает вопрос: по какой причине? Ведь эти граждане точно так же, как и инвалиды войны, несмотря на состояние здоровья, работают, приносят пользу обществу и в «процессе труда» достигают установленного пониженного законодателем воз-

раста. Поэтому если они законодателем отнесены к одной категории граждан, имеющих право на льготную (досрочную) пенсию, то они должны быть уравнены и в другом праве – праве на одновременное получение двух пенсий.

Второе из рассматриваемых обстоятельств (юридических фактов), в силу которых закон снижает требование к возрасту выхода на пенсию, является *демографическим*, так как в соответствии с ним право на пенсию предоставляется исключительно женщинам-матерям, родившим и воспитавшим детей в количестве, превышающем общестатические показатели.

В качестве общего правила правом на льготную (досрочную) пенсию в соответствии с названным фактором обладают:

– женщины, родившие 5 и более детей и воспитавшие их до 8-летнего возраста;

– один из родителей инвалидов с детства, воспитавший их до достижения возраста 8 лет;

– опекун инвалидов с детства, воспитавший их до достижения возраста 8 лет

Из содержания нормы закона следует, что право на снижение возраста помимо прочих условий связывается с фактом воспитания ребенка. При этом не совсем ясно, что вкладывается в понятие «воспитание», в связи с чем данная норма по содержанию своей диспозиции требует уточнения, конкретизации. Материальное обеспечение, совместное проживание, школьное обучение – воспитанием в собственном смысле этого слова не являются. Отсутствие законодательной формулировки этого понятия приводит на практике к проблемам в установлении правомочности притязаний указанных субъектов на льготную (досрочную) пенсию, и этот пробел нуждается в восполнении именно на законном, а не подзаконном уровне, либо пенсионный закон должен содержать соответствующую отсылочную норму.

В отличие от общего правила родителям (опекунам) инвалидов с детства право на пенсию не ставится в зависимость от количества таких детей, хотя закон применяет для формирования соответствующего пенсионного статуса множественное, а не единственное число: «матери инвалидов с детства». В такой редакции данная норма может быть истолкована по-разному.

Учитывая важность Крайнего Севера для государства в целом, дискомфортность жизни в этих регионах, закон предоставляет право на льготную (досрочную) пенсию женщинам, родившим двух и более детей. Закон не содержит специальной нормы о месторождении детей, но для возникновения соответствующего права у их матери он ставит условие, что она должна *отработать* в районах Крайнего Севера не менее 12 календарных лет, а в местностях, к ним приравненных, не менее 17 календарных лет.

Нетрудно заметить, что рассматриваемый нами комбинированный фактор, лежащий в основе снижения требования возраста выхода на пенсию, объединяет в себе различные, не связанные между собой конкретные жизненные обстоятельства (юридические факты), что неопределенным образом отражается на основании и условиях права на пенсию.

Для всех женщин-матерей, имеющих определенное количество детей, требование к возрасту снижается на 5 лет, а при наличии физиологических аномалий организма человека, в зависимости от того, являются ли они врожденными либо приобретены человеком в силу различных причин, возрастная планка выхода на пенсию различна. Возраст, как мы уже выяснили ранее, является *основанием* права на пенсию, поэтому если основания права на пенсию у перечисленных категорий граждан различны, то и объединение их в одну группу лиц, имеющих в своем правовом положении больше различий, чем идентичности, было бы неправильным.

Из сказанного следует, что действующее пенсионное законодательство выделяет четыре фактора, которые влияют на формирование льготного (досрочного) пенсионного статуса:

1) производственно-профессиональный;

2) природно-климатический;

3) медико-биологический (физиологический);

4) социально-функциональный.

Помимо отмеченных факторов можно выделить еще один, который имеет выраженный субъектный характер, – это специально предусмотренные законодательством случаи льготного (досрочного) пенсионного обеспечения по возрасту некоторым категориям:

1) безработным гражданам (ст. 32 Закона о занятости населения), но не ранее чем за 2 года до наступления пенсионного возраста (в том числе при льготном назначении пенсии), если: а) они не имеют

возможности для трудоустройства, б) уволены по п. 1 или 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ либо аналогичным основаниям, предусмотренным иными законами, в) имеют необходимый страховой стаж для назначения соответствующей пенсии, г) служба занятости предложила им оформление пенсии, д) гражданин согласился оформить пенсию;

2) депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, но не ранее чем за 2 года до наступления пенсионного возраста (в том числе при льготном назначении пенсии) в случае роспуска Государственной Думы и при согласии гражданина на назначение пенсии. Аналогичное правило распространяется и на бывших депутатов Верховного Совета РСФСР созыва 1990–1995 гг.

При изучении вопроса о праве на льготное (досрочное) пенсионирование необходимо также иметь в виду, что перечисленные факторы при стечении определенных жизненных обстоятельств могут оказывать влияние на формирование пенсионного статуса персонально определенного лица. К примеру, он (она) является инвалидом войны (в том числе и по зрению), длительное время работал во вредных производственных условиях, женщина – матерью пятерых детей и т.д. Иными словами, одно лицо становится управомоченным на право снижения возраста в силу одновременного воздействия различных, установленных в законе факторов. При решении этого вопроса по общему правилу следует руководствоваться положением законодательства, согласно которому *гражданам, имеющим право на одновременное получение страховых пенсий различных видов, назначается одна пенсия по их выбору*.

Таким образом, генеральный институт пенсий по возрасту состоит из двух правовых институтов:

- страховых пенсий по возрасту;
- государственных пенсий по возрасту.

В институте страховых пенсий выделяется субинститут льготных (досрочных) пенсий по возрасту. Наряду с ним может быть обособлен субинститут пенсий с *повышенными* требованиями к возрасту. Возрастная планка повышается на пять лет по отношению к общеустановленному, т.е. у мужчин право на пенсию возникает по достижении 65, а у женщин – 60-летнего возраста. Такая пенсия законодателем отнесена к категории государственных социальных и устанавливается тем лицам, которые в течение всей жизни не зара-

ботали право на страховую пенсию либо на любой вид пенсионирования по системе государственного пенсионного обеспечения. Иными словами, право на получение социальной пенсии по возрасту не обусловлено ни наличием страхового стажа, ни службой Отечеству и т.д. Однако неверно считать данный вид пенсионирования *безусловным правом*, ибо возможность обеспечения связывается, как правило, с наличием гражданства России, а также отсутствием на момент обращения и впоследствии оплачиваемой работы.

Правила определения размера пенсий по возрасту отличаются в зависимости от того, устанавливается ли она в рамках обязательного пенсионного страхования либо государственного пенсионного обеспечения.

При исчислении размера страховой пенсии по возрасту применяется комбинированный способ путем суммирования фиксированной и переменной величин пенсии, определяемой в установленном законом порядке.

Исчисление размера государственной социальной пенсии по возрасту осуществляется абсолютным способом (в фиксированных денежных суммах), а размер пенсий по возрасту лицам, пострадавшим от техногенных катастроф, исчисляется в процентном отношении к расчетному показателю в зависимости от категории пострадавших.

Исчисление размера государственной пенсии по возрасту гражданам, пострадавшим от техногенных катастроф, производится относительным способом (в процентах) к величине государственной социальной пенсии по возрасту.

Для более детального рассмотрения вопроса об особенностях исчисления страховых и государственных пенсий по возрасту следует обратиться непосредственно к анализу соответствующих положений отдельных законов системы пенсионного законодательства.

9.2.1.2. Особенности пенсионного обеспечения по возрасту лиц, пострадавших от техногенных катастроф

Активизация нормотворческой деятельности в данной области правового регулирования, обусловленная в первую очередь последствиями чернобыльской катастрофы, привела к формированию пен-

сионного статуса специального субъекта – «лицо, пострадавшее от радиационных или техногенных катастроф».

Тем не менее в целом законодательство о правовом положении граждан, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, базируется на статусе лиц, пострадавших от последствий чернобыльской катастрофы. Поэтому изучение особенностей пенсионного обеспечения граждан целесообразнее основывать с позиций анализа содержания Закона о социальной защите чернобыльцев.

Следуя содержанию этого Закона, необходимо отметить, что им закреплено правило, согласно которому статус лица, пострадавшего от последствий чернобыльской катастрофы, устанавливается гражданам независимо от их прежнего правового положения, т.е. являлись ли они на момент катастрофы работниками, состоящими в трудовых правоотношениях, служащими гражданских, военных, правоохранительных органов, жителями, не состоящими в подобного рода правоотношениях, и т.д. Всем этим категориям граждан предоставлено право на государственное пенсионное обеспечение. Так, например, если бы наемный работник пострадал от воздействия иного, а не радиационно опасного производственного фактора и был в результате этого признан инвалидом, то у него возникло бы право на страховую пенсию по инвалидности, размер которой ниже пенсии государственной, право на получение которой, как уже было отмечено выше, возникает у работников, ставших инвалидами вследствие радиационного воздействия. Данный пример один из немногих, свидетельствующий о льготном пенсионом статусе лиц, пострадавших от радиационных катастроф.

Но, изучая особенности пенсионного обеспечения этой категории граждан, необходимо иметь чёткое представление о том, что соответствующий статус субъект приобретает только в том случае, если негативное влияние радиационного воздействия произошло в результате такого чрезвычайного обстоятельства, как катастрофа. Поэтому если человек получает определённую дозу облучения при исполнении трудовых или служебных обязанностей в силу своей профессиональной деятельности и приобретает, к примеру, лучевую болезнь, то автоматически данное обстоятельство не порождает у него право на пенсию в качестве лица, пострадавшего от радиационного воздействия. Иными словами, факт отрицательного влияния на организм человека радиации не приобретает качества юридиче-

ского факта, с которым нормами пенсионного права гражданин приобретает специальный статус лица, пострадавшего от воздействия радиации. Отсюда следует, что факт радиационного воздействия, отрицательно влияющий на состояние организма человека, сам по себе не предопределяет формирования специального (особого) правового положения личности; он является превалирующим, возможно, основополагающим, но далеко не единственным. Многие граждане, как работающие на объектах ядерного производства, так и проживающие на территории этих объектов, подвергаются негативному воздействию радиации, но далеко не все из них при любых обстоятельствах приобретают указанный специальный правовой статус – лицо, пострадавшее от радиационного воздействия.

Первостепенное значение в качестве юридического факта имеют последствия, наступившие в результате техногенной катастрофы. С семантических позиций катастрофа – это «событие, решающее судьбу или дело» (В.И. Даль), «событие с несчастными трагическими последствиями» (С.И. Ожегов), «крушение, несчастный случай» (З.О. Александрова), «внезапное воздействие, событие, влекущее за собой тяжкие последствия» (Словарь иностранных слов). Собственно из подобного понимания исходит и действующее законодательство, но оно не закрепляет соответствующего легального определения. Интересно в этой связи отметить, что в правовой науке оно также не исследуется[1]. Разумеется, это обстоятельство следует расценивать в качестве пробела в действующем законодательстве и в юридической литературе, но он восполняется, по нашему мнению, устоявшимся пониманием этого явления, а в законодательстве, в частности, такой категорией, как чрезвычайная ситуация, характеристика которой будет дана далее.

Субъектами права на пенсию являются самые разные категории граждан, специальный пенсионный статус которых, прежде всего, определяется уровнем радиационного заражения и, как следствие, степенью негативного воздействия на состояние здоровья человека.

---

[1] См.: *Шенкарев О.А*. Социальное обеспечение граждан, подвергшихся воздействию радиации (правовой аспект): автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 2002; *Киселев И.Н.* Российское законодательство о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастроф на Чернобыльской АЭС, и проблемы его совершенствования: дис. … канд. юрид. наук. М., 2000.

В свою очередь, уровень дозы облучения населения измеряется в бэрах, а степень загрязнения почвы цезием-137 в Ки/кв. км. С учётом этих измерителей вся территория, подвергшаяся радиоактивному загрязнению, подразделяется на следующие четыре зоны:

1) наиболее опасной для жизни и здоровья человека считается *зона отчуждения* – это территория в радиусе 30 км от эпицентра ядерной катастрофы; в этой зоне запрещается постоянное проживание населения, ограничена хозяйственная деятельность, а также природопользование;

2) менее опасной с точки зрения негативного воздействия на организм человека является *зона отселения*. Жители этой территории подлежат обязательному отселению и до тех пор, пока риск радиационного ущерба не будет снижен до приемлемого уровня, обратное переселение людей в данную местность запрещается;

3) *зона проживания с правом на отселение* определена как часть территории РФ с плотностью загрязнения почвы цезием-137 от 5 до 15 Ки/кв. км, со среднегодовой дозой облучения свыше 0,1 бэр. В этой зоне разрешено проживание, но если граждане приняли решение о выезде в другую местность, то им гарантируется право на меры социальной поддержки и возмещения вреда;

4) зона с наименьшей степенью риска – это часть территории нашего государства, именуемая в законодательстве как *зона проживания с льготным социально-экономическим статусом.* На этой территории должна создаваться особая хозяйственно-экологическая структура, способная обеспечить повышенный по сравнению со средним уровень жизни.

Однако критерий распределения территории по уровню радиационного заражения не единственный фактор в определении пенсионного статуса лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф. Законодатель при формировании этого статуса учитывает также ещё как минимум два юридически значимых обстоятельства:

– предшествующий катастрофе статус гражданина (например, военнослужащий, работник, местный житель и т.д.);

– временной период нахождения на заражённой территории.

Так, согласно законодательству о социальной защите чернобыльцев все граждане, пострадавшие от этого воздействия, распределены на 12 категорий (групп). В свою очередь, каждая из данных групп физических лиц – субъектов права на пенсионное обеспечение

формируется либо по профессиональным, либо по функциональным признакам. Например, одни граждане подверглись радиационному облучению в силу того, что они были жителями, другие – работниками АЭС, третьи – ликвидаторами последствия катастрофы, четвёртые – командированными и т.д.

Законодательство о социальных гарантиях тем, кто пострадал от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, содержит более общую формулировку «граждане, которые проживали…». Естественно, она имеет более обобщенный адресат – это все те лица, которые проживали в населённых пунктах не только непосредственно на ядерном полигоне, но и в других населённых пунктах РФ, которые включаются в соответствующий перечень, утверждённый Правительством РФ. Законодательство не конкретизирует понятие «граждане, проживающие в населённых пунктах…», из чего следует, что в отличие от статуса «чернобылец» все «семипалатинцы» вне зависимости от их предшествующего правового положения становятся субъектами права на пенсию. С одной стороны, безусловно, это гуманный подход, но одновременно он не в полной мере соответствует принципу социальной справедливости. В результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне пострадали не только жители соответствующих населённых пунктов, но и другие лица, в частности, военнослужащие, учёные-ядерщики, откомандированные на период испытания ядерного оружия, иные граждане, которые не проживали, а временно находились на территории, подвергшейся радиоактивному заражению.

Законодательство о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, весьма детализированно определяет субъектов, но в любом случае их правовое положение обусловлено дозой облучения, которая в первую очередь зависит от степени радиационного заражения местности (окружающей человека среды).

Детализация круга субъектов, пострадавших от радиационного воздействия, имеет большое значение для определения их пенсионного статуса. Как уже отмечалось, все граждане России в зависимости от основания права на пенсию приобретают право на четыре вида пенсионирования, в связи с чем *негативные последствия радиа-*

ционного воздействия являются лишь одним из условий возникновения права на специальное пенсионирование.

Второй фактор, влияющий на формирование специального пенсионного статуса этих физических лиц, – это отрезок времени, когда субъект не просто находился в зоне риска радиационного воздействия, а de facto подвергся этому воздействию на уровне, превышающем предельно допустимый для естественного, нормального, т.е. безвредного для жизнесуществования. Во всех без исключения нормативных актах, закрепляющих правовое положение соответствующей категории граждан, содержатся четкие указания на временные периоды, в которых проходили чрезвычайные события (катастрофы), порождающие для организма человека негативные последствия. Для тех, кто пострадал от последствий чернобыльской катастрофы эти временные отрезки делятся на три периода:

1) 1986–1987 гг., т.е. период с наиболее высокой степенью радиоактивного заражения окружающей среды;

2) 1988–1990 гг., в течение которых проводились работы по объекту под условным названием «Укрытие», т.е. монтаж так называемого саркофага 4-го блока Чернобыльской АЭС;

3) 1991 и следующие годы при условии, что среднегодовая доза облучения превышает 0,1 бэр.

Для граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие испытаний на Семипалатинском полигоне, установлен один временной период: 1949–1963 гг. Это время наиболее интенсивных испытаний ядерного оружия, проводившихся в СССР, и, как это уже стало общеизвестным, время экспериментов на человеке, возможностей его организма в условиях радиационного заражения. Известно также и то, что ядерные испытания продолжались и после 1963 г., но формально лица, подвергшиеся радиационному воздействию в последующие годы, специального пенсионного статуса не приобретают.

Специальный статус граждан РФ, подвергшихся радиационному воздействию в связи с деятельностью производственного объединения «Маяк», также определяется календарным временем, а именно аварией в 1957 г. и сбросов, как её следствие, радиоактивных отходов в реку Теча.

Разумеется, что сам по себе тот или иной временной период для формирования специального пенсионного статуса лиц, пострадав-

ших от радиационных и техногенных катастроф, не является самообразующим юридическим фактом, но вместе с тем он оказывает определённое влияние на его формирование. Любые события происходят во времени, но события, так сказать, знаковые, оказывающие значительное влияние на ход общественной жизни, с неизбежностью связываются с определёнными календарными датами, в связи с чем они фиксируются в законодательстве в качестве юридически значимых, в частности, для целей пенсионного обеспечения. Кроме того, законодатель при формировании пенсионного статуса этой категории граждан учитывает естественные физические процессы, согласно которым с течением времени радиационный фон снижается, а стало быть, снижается и риск неблагоприятных для организма человека последствий. С учётом этого обстоятельства формируется правовой, в том числе и социально-обеспечительный механизм, включающий в себя и пенсионное обеспечение.

Территориальный и временной факторы, определяющие пенсионный статус лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, детализируются рядом других имеющих юридическое значение обстоятельств. В частности, важное значение имеют последствия катастроф для человека и состояния его организма. Законодатель выделяет и нормативно закрепляет следующие виды последствий:

– стойкую утрату способности к занятию трудовой деятельностью как основное право на пенсию по инвалидности;

– временное расстройство функций организма человека как основание права на пособие по временной нетрудоспособности;

– ограничение возможности осуществлять трудовую деятельность как основание права на пособие по безработице;

– невозможность правообладания имуществом как основание его компенсации в натуральной или денежной форме;

– приобретение права на льготы по системе социального обеспечения (например, на бесплатное медицинское обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения);

– приобретение права на специальные социально-обеспечительные пособия и др.

На формирование специального статуса оказывают влияние и другие обстоятельства, к примеру, такой не типичной для права социального обеспечения, как обеспечение граждан продуктами пита-

ния в зависимости от места нахождения их производителя: либо это продукты местного производства, либо они ввозятся из-за пределов местности, поражённой радиацией.

Анализируя перечисленные выше обстоятельства (юридические факты), следует иметь в виду, что ни один из них, как взятый отдельно, так и в совокупности, не имеет самостоятельного юридического значения при формировании пенсионного статуса рассматриваемой категории граждан. Все они производны, зависимы от последствий, порождаемых радиационными и техногенными катастрофами. Эти катастрофы, как уже отмечалось, – явления рукотворные, т.е. продукт, результат труда человека, и именно по этой причине в отличие от природных катаклизмов они порождают обязанность государства по оказанию социально-обеспечительной помощи пострадавшим гражданам или содержанию их. Кроме того, следует учитывать, что далеко не каждая катастрофа – явление планетарное, глобальное, но в любом случае она *масштабна по своим негативным для общества в целом последствиям*. Государство, таким образом, определяет, фиксирует и дифференцирует степень этой негативности для принятия мер социально-обеспечительного характера. Так, в п. 1 ст. 6 Закона о социальной защите чернобыльцев закреплено, что «основным показателем для принятия решения о необходимости проведения защитных мероприятий, а также возмещения вреда является уровень дозы облучения населения…» Этот уровень согласно п. 2 указанной статьи определяется в 0,1 бэр и выше, это значит, что если субъект в результате катастрофы получает меньшую дозу облучения, право на специальное, в том числе пенсионное, обеспечение он не приобретает.

Аналогичным образом определяется статус лиц, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, но с той разницей, что социально-обеспечительное значение придаётся *общей суммарно накопленной дозе облучения* в 5 бэр вне зависимости от продолжительности этого воздействия, тогда как для чернобыльцев этот период определяется в один год, т.е. в течение этого периода пострадавшие должны получить дозу облучения, превышающую 0,1 бэр. Выдержан такой же подход и к формированию социально-обеспечительного статуса лиц, пострадавших от результатов производственной деятельности объединения «Маяк» (ст. 1 соответст-

вующего Закона) – разовая, эпизодическая, суммарная доза облучения должна превышать 0,1 бэр.

С этих позиций следует подходить к изучению и анализу особенностей пенсионного обеспечения граждан, считающих себя пострадавшими от техногенных катастроф.

Прежде всего, следует отметить, что последствия техногенных катастроф не порождают новых, каких-либо специфических видов пенсий, пенсионное обеспечение рассматриваемой категории граждан состоит из пенсий по возрасту, инвалидности, потере кормильца и за выслугу лет. Поэтому специальный пенсионный статус этих лиц определяется *не основанием права* на пенсию, а *дополнительным к общему пенсионному статусу условием – фактом и степенью негативных последствий катастроф.* Действие этого условия в зависимости от видов пенсионирования проявляется по-разному:

1. Оно *блокирует, нейтрализует* общие условия права на пенсию. Например, по общему правилу пенсия по случаю потери кормильца устанавливается только таким членам семьи умершего (погибшего), которые находились на его иждивении и не были субъектом права на иные виды пенсионного обеспечения. Для пострадавших, в частности, от последствий чернобыльской катастрофы согласно ч. 3 п. 3 ст. 29 Закона о социальной защите чернобыльцев такая пенсия назначается независимо от других видов пенсий, пособий и *доходов*, т.е., как правило, без учета нахождения их на иждивении погибшего от последствий катастрофы лица и факта получения иных видов обеспечения.

2. Оно *изменяет* общеустановленные для определенного вида пенсий условия их назначения. Так, для назначения пенсии по возрасту требуется наличие *страхового* стажа продолжительностью не менее 5 лет, что, безусловно, улучшает их правовое положение по сравнению с другими нуждающимися. Одновременно это фактически *меняет пенсионный статус лица* – оно становится субъектом права на государственную, а не на страховую пенсию.

3. Оно *корректирует* общеустановленные условия, не изменяя их юридического значения принципиально, влияя одновременно и на некоторые основные права на пенсию. Например, возраст лиц, пострадавших от катастроф, снижается для назначения данного вида пенсий на 5–10 лет в зависимости от периодов нахождения в различных зонах радиационного воздействия; возраст субъектов права

на пенсию по случаю потери кормильца, напротив, повышается с 18 до 25 лет и т.д.

Нетрудно заметить, что это дополнительное условие имеет одновекторную направленность, в результате чего и формируется специальный пенсионный статус, суть которого состоит в создании *льготного правового режима для возникновения права на любой существующий в законодательстве России вид пенсий.* Таким образом, специальный пенсионный статус лиц, пострадавших от техногенных катастроф, есть не что иное, как льготный правовой статус, состоящий в снижении общеустановленного уровня требовании (оснований и условий) для возникновения права на пенсию.

По действующему законодательству формально любой гражданин, подвергшийся негативным последствиям техногенных катастроф, обладает правом на льготное пенсионное обеспечение. Но тем не менее нормотворец конкретизирует (уточняет) круг субъектов, этим правом наделённых. Это достаточно адекватное нормативное положение, свидетельствующее о том, что в понятие пенсионного статуса и общего статуса лиц, пострадавших от последствий катастроф, «вкладывается» разъяснительное содержание. В первую очередь у субъекта должны быть предусмотренные общим пенсионным законодательством *основания* и *условия* права на пенсию, а с позиций специального законодательства эти правовые требования корректируются. Поэтому следует сопоставить законодательство *о социальной защите лиц, пострадавших от последствий чернобыльской катастрофы,* с законодательством *о государственном пенсионном обеспечении этой категории граждан* в части определения субъектного состава получателей пенсии по возрасту, к которым относятся лица:

– получившие или перенёсшие лучевую болезнь;

– ставшие инвалидами;

– участвовавшие в ликвидации последствий катастроф;

– занятые на эксплуатации Чернобыльской АЭС и работах в зоне отчуждения;

– проживающие в зонах радиационного загрязнения;

– эвакуированные или добровольно выехавшие с территорий, пострадавших от последствий катастроф.

Таблица 2

Категория Пенсионеров	Стаж	Возраст выхода на пенсию
Ставшие инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или в результате других радиационных или техногенных катастроф (ПО «Маяк», Семипалатинский полигон)	5 лет трудового (общего страхового) стажа	45 лет – женщины 50 лет – мужчины
Получившие или перенёсшие лучевую болезнь	5 лет трудового (общего страхового) стажа	50 лет – женщины 55 лет – мужчины
Участники ликвидации катастрофы в зоне отчуждения (в 1986–1987 гг.)	5 лет трудового (общего страхового) стажа	45 лет – женщины 50 лет – мужчины
Участники ликвидации катастрофы в зоне отчуждения (в 1988–1990 гг.)	5 лет трудового (общего страхового) стажа	50 лет – женщины 55 лет – мужчины
Занятые на эксплуатации ЧАЭС и работах в зоне отчуждения	5 лет трудового (общего страхового) стажа	50 лет – женщины 55 лет – мужчины
Эвакуированные из зоны отчуждения	5 лет трудового (общего страхового) стажа	45 лет – женщины 50 лет – мужчины
Переселённые из зоны отселения или постоянно проживающие в этой зоне до их переселения в другие районы	5 лет трудового (общего страхового) стажа	Сокращается на 3 года + 6 месяцев за каждый год проживания в соответствующей зоне, но не более чем на 7 лет по отношению к общеустановленному возрасту 55 и 60 лет
Постоянно проживающие в зоне проживания с правом на отселение	5 лет трудового (общего страхового) стажа	Сокращается на 2 года + 1 год за каждые 3 года проживания в соответствующей зоне, но не более чем на 5 лет по отношению к общеустановленному возрасту 55 и 60 лет

Наибольшая специфика пенсионного обеспечения этой категории граждан *пенсиями по возрасту* обусловлена и проявляется в юридически значимых обстоятельствах, что более наглядно проиллюстрировано табл. 2.

При изучении этой схемы следует обратить внимание на следующее:

1. Снижение возраста выхода на пенсию дифференцируется в зависимости:

– от показателей повреждения здоровья человека (инвалидность, лучевая болезнь);

– характера деятельности пострадавшего от последствий катастрофы (работник АЭС, ликвидатор, местный житель);

– постоянного или временного (эпизодического) пребывания в зонах воздействия радиации;

– степени радиационного поражения, в соответствии с которой производится зональное деление территории;

– временного периода, в течение которого гражданин был подвержен воздействию негативного фактора.

2. Альтернативность, т.е. возможность выбора между правом на страховую или государственную пенсию по возрасту тем лицам, которые достигли общеустановленного или пониженного пенсионного возраста.

3. Дополнительные выплаты (надбавки) к пенсиям дифференцированы, но установлены в фиксированных денежных суммах, что, конечно, не является адекватным способом отражения специального пенсионного статуса.

4. В целом минимизация по сравнению с общим пенсионным законодательством установок, порождающих субъективное право на пенсию, т.е. относительно льготное правовое положение, выражающееся: а) в изменении основания права на пенсию (снижение возраста), б) способе определения размера пенсий (процентное соотношение с базовой частью страховой пенсии), в) установлении минимума пенсионного обеспечения, который был аннулирован с принятием Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении.

9.2.2. Пенсии по инвалидности

Пенсия по инвалидности – традиционный для нашей страны вид пенсионного обеспечения, гарантированный государством в ст. 39 Конституции РФ. Ее можно определить как *ежемесячную алиментарную денежную выплату нуждающемуся, имеющему стойкое*

расстройство функций организма, с целью его содержания на условиях, в порядке и размерах, установленных действующим законодательством.

Институт пенсий по инвалидности с уверенностью можно отнести к наиболее стабильному элементу права социального обеспечения в целом и пенсионного права в частности. Устойчивость ему придает, прежде всего, субъект-получатель пенсии, в качестве которого всегда выступало лицо с ограниченными возможностями, именуемое в отечественном законодательстве *инвалидом*.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в России в 2014 г. общая численность инвалидов достигла цифры почти 13 млн человек, а количество пенсионеров, получающих данный вид пенсии, составляет, по разным оценкам, около 10 млн человек. Однако численность инвалидов неуклонно возрастает, и эта явно негативная тенденция отражает, к сожалению, еще далеко не благополучную социально-экономическую ситуацию в стране, а также явную деградацию системы предупреждения инвалидности и недостаточный государственный и общественный контроль за охраной труда у работодателей.

Общим основанием для всех подвидов пенсий по инвалидности является установленный органом медико-социальной экспертизы *факт инвалидности*. Однако условия пенсионного обеспечения инвалидов отличаются в зависимости от разновидности пенсии. При этом современное законодательство в отличие от советского периода отказалось от выделения причины инвалидности в качестве критерия, определяющего право на этот вид пенсий.

В соответствии с действующим законодательством все пенсии по инвалидности в зависимости от организационно-правовой формы обеспечения подразделяются на две большие группы: пенсии страховые и государственные.

Механизм правового регулирования *страховых пенсий* в целом однороден, в связи с чем данный вид пенсионного обеспечения идентичен для всех категорий застрахованных лиц по системе обязательного пенсионного страхования. Необходимыми условиями для возникновения права на обращение за страховой пенсией по инвалидности являются:

– юридическая связь с Российской Федерацией (на основании международных правовых актов, законодательства о правовом положении иностранцев и беженцев в России);

– наличие общего страхового стажа независимо от его продолжительности (достаточно даже факта уплаты страхового взноса).

Как было отмечено, законодатель отказался от учета причин инвалидности при установлении страховых пенсий по инвалидности на общих основаниях. Одновременно это положение можно рассматривать в качестве первого реального шага перехода к системе пенсионирования в связи с инвалидностью вследствие трудового увечья или профзаболевания и включения этого института в систему пенсионного права. Речь идет о ежемесячном страховом обеспечении по Федеральному закону от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Хотя этот вопрос ни в специальной юридической литературе, ни в практических публикациях почти не поднимается, указанная выплата по своей сущности очень близка к страховой пенсии по инвалидности, обусловленной специальными причинами – *трудовым увечьем* или *профессиональным заболеванием*.

В настоящее время законодатель не рассматривает ежемесячное страховое обеспечение в качестве разновидности пенсии по системе обязательного пенсионного страхования, что дает возможность нуждающимся получать одновременно два вида обеспечения: указанные выплаты, а также страховую пенсию на общих основаниях. Вместе с тем схожесть их правовой природы, основания и главное – функционального назначения (цели) этих выплат, направленных на содержание нуждающегося, утратившего постоянный источник средств к существованию вследствие невозможности продолжения профессиональной деятельности определенного вида, говорит о том, что речь идет о двух относительно самостоятельных подвидах пенсий по инвалидности: а) пенсии на общих основаниях и б) пенсии в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием.

Отметим, что законодательством уточняется основание для назначения обеспечения в связи с инвалидностью от трудового увечья и профессионального заболевания (в отличие от страховой пенсии на общих основаниях). Речь идет о специальном юридическом факте – установлении лицу *степени утраты (ограничения) профессио-*

нальной трудоспособности, т.е. стойкого (исчисленного в процентах) снижения способности застрахованного лица осуществлять профессиональную деятельность. При этом в отличие от общего порядка признания лица инвалидом законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предусматривает определенную особенность: освидетельствование в МСЭК может проводиться только при обязательном представлении *акта о несчастном случае на производстве* или *акта о профессиональном заболевании*.

Выплаты в связи с инвалидностью от трудового увечья и профессионального заболевания по действующему законодательству финансируются из средств ФСС. Это обстоятельство также определяет специальное условие в отношении субъекта-получателя: это должно быть застрахованное лицо, т.е. работающее на основании трудового договора или гражданско-правового договора о выполнении работ или оказании услуг, за которое уплачивались страховые взносы в ФСС. При этом к числу застрахованных относятся как граждане России, так и иностранные граждане, имеющие право в соответствии с законодательством осуществлять трудовую деятельность на территории РФ.

Нормы института *государственного пенсионного обеспечения по инвалидности* существенно различаются своим содержанием, что дает основание для дальнейшей классификации этого вида пенсионирования по следующим критериям:

1) выполняемая гражданином государственно значимая функция до его признания инвалидом;

2) факт участия или, напротив, неучастия в прошлом в общественно полезной деятельности.

С учетом *первого критерия*, а также принимая во внимание перспективы развития института государственной службы в России, государственные пенсии по инвалидности, соответственно, и юридические нормы, их регулирующие, можно сгруппировать следующим образом:

– пенсии по инвалидности военнослужащим и приравненным к ним категориям служащих правоохранительной системы;

– пенсии по инвалидности судьям судов РФ.

Пенсионное обеспечение судей судов РФ, можно сказать, стоит несколько особняком от всех иных видов пенсионирования, включая

и их обеспечение по инвалидности. Судебная система России входит в состав более общей системы – системы правоохранительных органов. Однако в отличие, например, от сотрудников правоохранительных органов судьям предоставлено право не на пенсию за выслугу лет, а на *пожизненное денежное содержание*. При этом в случае наступления факта инвалидности они также подлежат пенсионному обеспечению, хотя законодатель такого специального основания их права на пенсию не закрепляет. Это право, как и право на пенсию по инвалидности государственных гражданских служащих, вытекает не из буквы закона, а из его смысла. Судья имеет право на пожизненное денежное содержание, если он уходит в отставку в связи со стойким расстройством здоровья, когда не в состоянии по этой причине исполнять свои обязанности. Поэтому можно констатировать, что судья, ставший инвалидом, приобретает право на пожизненное денежное содержание и таким специфичным образом одновременно становится субъектом права на пенсию по инвалидности. Это служит основанием для выделения данного обеспечения в самостоятельный вид пенсионирования.

Пенсионное обеспечение государственных гражданских или муниципальных служащих по инвалидности в качестве самостоятельного вида на настоящий момент находится еще на стадии зарождения. Эти категории служащих подлежат обязательному пенсионному страхованию, как и другие лица наемного труда, с тем лишь отличием, что страховые взносы в ПФР за них выплачиваются за счет средств бюджетов соответствующего уровня (федеральный, региональный, местный). Стало быть, гражданские и муниципальные служащие имеют право на пенсию по инвалидности на тех же условиях, что и другие лица, застрахованные по системе обязательного пенсионного страхования. Поэтому ставить вопрос об их пенсионировании в качестве самостоятельного вида обеспечения в настоящее время формальных оснований еще нет.

Но тем не менее предпосылки к такой постановке вопроса, по нашему мнению, уже имеются, как и в отношении судей судов РФ. Во-первых, в соответствии с законодательством о государственном пенсионном обеспечении, если государственный гражданский служащий увольняется со службы в связи со стойким расстройством здоровья, которое препятствует продолжению службы, у него при наличии других условий возникает право на пенсию за выслугу лет.

Отсюда следует, что законодатель, не ставя непосредственной цели признания служащего инвалидом, фактически по аналогичным признакам относит его к таковым.

Во-вторых, составляющим элементом для признания лица инвалидом, как уже было отмечено, являются негативные последствия расстройства здоровья или, другими словами, социальный аспект инвалидности, связанный с ограничением способности к профессиональной трудовой деятельности.

В-третьих, не требует особых объяснений и доказательств необходимость социальной защиты человека применительно к рассматриваемой ситуации. Служащий, уволенный с работы в связи со стойким расстройством здоровья, лишается единственного или основного источника средств к существованию, в связи с чем нуждается в специальных мерах социальной защиты, в том числе и в регулярном пожизненном источнике дохода. Именно по этим причинам закон предоставляет ему право на пенсию, однако не по инвалидности, если бы это имело место по отношению к другим застрахованным лицам, а за выслугу лет. Таким образом, механизм правового регулирования пенсий по инвалидности гражданских служащих входит составной частью в правовой инструментарий их обеспечения пенсиями за выслугу лет, как бы поглощается и растворяется в нем, но имеет все основания быть выделенным в качестве самостоятельного.

Второй критерий классификации пенсий по системе государственного пенсионного обеспечения пенсии по инвалидности по терминологии, применяемой в законодательстве, предполагает их деление на трудовые и социальные.

Трудовые пенсии предоставляется лицам, которые до признания их инвалидами занимались трудовой, служебной или какой-либо иной общественно полезной деятельностью.

Социальные пенсии по инвалидности назначаются инвалидам любой из трех групп, которые в силу малолетнего возраста или по иным, не имеющим юридического значения причинам не приобрели себе права на получение страховой или иной государственной пенсии по инвалидности.

Правила исчисления размера страховых и государственных пенсий по инвалидности существенно отличаются. Несмотря на это, правилам свойствен в какой-то степени единообразный подход к

учету обстоятельств, которые формируют, оказывают непосредственное влияние на уровень пенсионного обеспечения. Большинство разновидностей пенсий по инвалидности исчисляется в зависимости от следующих обстоятельств:

– причины, вызывающей стойкое расстройство функций организма;

– группы инвалидности;

– характера деятельности человека до признания его инвалидом;

– наличия и количества иждивенцев, которые находятся на содержании инвалида;

– способа привлечения к исполнению обязанностей военной службы (по призыву и по контракту);

– характера заболевания (например, лучевая болезнь, инвалидность вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС);

– разновидности пенсий по инвалидности (например, социальные пенсии и пенсии государственным служащим);

– возраста инвалида (ребенок-инвалид в возрасте до 18 лет) и др.

Перечисленные обстоятельства оказывают различное влияние на формирование размеров пенсий, и они применяются в законодательстве как в определенной совокупности друг с другом (например, военная служба и участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС), так и вне их связи, т.е. учитывается лишь один из названных факторов и он предопределяет величину обеспечения.

Исчисление *страховых пенсий по инвалидности*, как и страховых пенсий по возрасту, осуществляется комбинированным способом, что обусловлено их структурой (фиксированным и переменным элементами).

Размеры *государственных пенсий по инвалидности* определяются по разным правилам, в том числе и в сравнении со страховыми пенсиями. Так, для исчисления государственных пенсий для военнослужащих и приравненных к ним в пенсионном обеспечении категорий нуждающихся учитываются:

1) статус служащего (военная служба по призыву или по контракту);

2) причины, по которым лицо признается не способным к дальнейшему исполнению обязанностей военной или правоохранитель-

ной службы (военная травма или заболевание, полученное в период военной службы);

3) группа инвалидности (I, II или III) независимо от возможности служащего к исполнению обязанностей.

Пенсии этим категориям определяются относительным способом (в процентах), с использованием разных расчетных показателей. Для военнослужащих-призывников этим показателем выступает фиксированная *величина государственной социальной пенсии по возрасту*, а для контрактников – *суммы денежного довольствия*, в которое включаются: а) оклад по должности, б) оклад за воинское или специальное звание, в) процентная надбавка за выслугу лет. Аналогично с пенсионерами из числа военнослужащих по контракту исчисляются государственные пенсии по инвалидности космонавтам.

Другие государственные пенсии по инвалидности исчисляются в процентном отношении к *величине государственной социальной пенсии по возрасту,* а государственные социальные пенсии по инвалидности устанавливаются законом в фиксированных денежных суммах и подлежат периодической индексации.

Для более детального знакомства с особенностями исчисления страховых и государственных пенсий по инвалидности необходимо обратиться непосредственно к анализу соответствующих положений отдельных законов системы пенсионного законодательства.

9.2.3. Пенсия по случаю потери кормильца

Пенсия по случаю потери кормильца без преувеличения является наиболее специфическим из видов пенсионного обеспечения. Ее в самом общем виде можно определить как *ежемесячную денежную выплату алиментарного характера, назначаемую для цели содержания членов семьи, утративших средства к существованию в связи со смертью кормильца, на условиях, в размерах и порядке, предусмотренных законодательством*.

При изучении оснований права на иные виды пенсий было нетрудно заметить, что таковым является *единичный* юридический факт – это либо достижение установленного законом возраста, либо признание гражданина инвалидом. Однако считать, что основанием права на рассматриваемый вид пенсионного обеспечения, судя по его названию, является только факт смерти кормильца, не следует,

поскольку сам по себе данный факт автоматически, без учета иных юридически значимых обстоятельств соответствующего права еще не порождает. Таким образом, для возникновения этого права наряду с установлением факта смерти гражданина требуется также доказать (обосновать), что:

1) потенциальный получатель относится к категории члена семьи умершего гражданина;

2) умерший гражданин при жизни выступал *кормильцем* в отношении лица, а последний являлся его иждивенцем;

3) члены семьи умершего кормильца являются *нетрудоспособными*.

Каждый из перечисленных выше юридических фактов, взятый вне связи с другими, права на пенсию не формирует. Это факты, которые следует рассматривать как условия права на пенсию, и *именно их совокупность выступает в качестве основания* права на пенсию по случаю потери кормильца.

Для более глубокого понимания сущности рассматриваемого вида пенсионирования необходимо отдельно и последовательно проанализировать каждое из представленных условий.

Как уже отмечалось, для назначения пенсии данного вида, прежде всего, требуется установление факта потери кормильца, т.е. его биологическая (физиологическая) смерть либо смерть лишь предполагаемая, условная. Под биологической смертью понимается «необратимое прекращение биологических процессов в клетках и тканях организма человека»[1]. Официальным подтверждением факта физиологической смерти является *свидетельство о смерти* гражданина, которое выдается органами регистрации актов гражданского состояния.

Смерть условная – это лишь предполагаемый факт гибели человека, который устанавливается актами судебных органов. Суд может признать гражданина *умершим* при условии, что в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение 5 лет, а если он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от несчастного случая, – в течение 6 месяцев (ст. 45 ГК РФ). Такие же последствия для цели пенсионного обеспечения по случаю потери кормильца порождает

[1] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1953. С. 638.

факт признания гражданина *безвестно отсутствующим* (ст. 42 ГК РФ), а для лиц, проходивших военную службу, факт их признания *безвестно пропавшими*. При изучении факта смерти человека следует иметь в виду, что этот факт носит безусловный характер, т.е. из него не делается никаких исключений, а это значит, что при жизни кормильца никому из его иждивенцев пенсия данного вида назначенной быть не может.

Законодатель ограничивает круг субъектов права на пенсию указанием на то, что они должны быть *членами семьи* умершего гражданина.

Известно, что в состав семьи могут входить лица, связанные между собой как отношениями родства, так и свойства, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство[1]. Пенсионное же законодательство определяет, что правом на пенсию обладают лишь лица, находящиеся с умершим в только *родственных связях* и тем самым еще более ограничивает круг субъектов права на пенсию по сравнению с лицами, которые могли находиться или фактически находились на иждивении умершего. Категории членов семьи умершего кормильца пенсионным законодательством определяются с учетом:

- степени родства с умершим кормильцем;
- способности и возможности к самообеспечению с учетом возраста;
- физиологического состояния организма человека.

Возможно, законодатель принимал во внимание и другие обстоятельства, но указанные выше достаточно четко прослеживаются из содержания соответствующих юридических норм.

Степень родства в пенсионном законодательстве определяется традиционно по восходящей, нисходящей и боковой линиям. *Восходящая линия* родства ограничена родителями, бабушкой и дедушкой умершего кормильца. *Нисходящую линию* членов семьи составляют несовершеннолетние дети (кровные и усыновленные) и внуки умершего кормильца. *Боковая линия* представлена братьями и сестрами умершего кормильца, при этом по смыслу пенсионного законодательства в качестве субъектов права на пенсию могут быть как полнородные (оба общих родителя), так и не полнородные (один

[1] Статья 1 Закона о прожиточном минимуме.

общий родитель) братья и сестры. Сводные же братья и сестры к членам семьи кормильца не относятся. Исключением из системы членов семьи по кровному принципу является *супруг* умершего кормильца, учитывая соответствующий запрет в семейном законодательстве на вступление в брак между родственниками. При этом значение придается только юридически оформленным брачным отношениям.

Конкретное определение субъектов права на пенсию по случаю потери кормильца с учетом указанных ранее обстоятельств возможно лишь при строгом следовании нормам пенсионного законодательства, разделяющего всех членов семьи на четыре группы[1].

В первую группу субъектов включены несовершеннолетние дети (кровные и усыновленные), братья, сестры и внуки умершего кормильца, а если они обучаются по очной форме в различных образовательных учреждениях (за исключением учреждений дополнительного образования), то до окончания обучения, но, как правило, не дольше, чем до достижения 23-летнего возраста либо старше этого возраста, если они до достижения возраста 18 лет стали инвалидами. Право на пенсию возникает у них в том случае, если эти лица (кроме несовершеннолетних детей умершего кормильца) *не имеют трудоспособных родителей*, которые в силу закона обязаны их содержать.

Во вторую группу, наиболее обширную по своей численности, включены практически все категории родственников, могущих входить в состав семьи умершего кормильца: это один из его родителей, супруг, дедушка и бабушка, брат, сестра или ребенок умершего (кровный или усыновленный). Право этой группы родственников опрелелено тремя дополнительными условиями:

– они должны быть *занятыми уходом* за детьми, братьями, сестрами и внуками умершего кормильца, не достигшими 14 лет;

– лица, за которыми осуществляется уход, должны соответствовать требованиям, предусмотренным для первой группы родственников;

---

[1] Особняком от перечисленных выше групп членов семьи стоят *отчим* и *мачеха*, а также *пасынок* и *падчерица*. Они являются дополнительными субъектами для страховых пенсий по случаю потери кормильца.

– претенденты на установление им пенсии не должны *работать*[1].

Третьей группой объединены родители и супруг умершего кормильца. Они имеют право на пенсию, если достигли общеустановленного пенсионного возраста или являются инвалидами.

Четвертая, последняя группа родственников состоит из дедушки и бабушки кормильца. У них кроме названного выше условия, предусмотренного для родителей и супруга умершего кормильца (достижение установленного возраста или признания их инвалидами), право на пенсию связано с таким положением, как отсутствие лиц, которые по действующему законодательству обязаны их содержать.

Правом на пенсию обладает не коллективный субъект, в качестве которого выступает семья умершего кормильца, а лишь определенные действующим законодательством *отдельные ее члены*. Тем не менее законодатель субъектом права на пенсию по случаю потери кормильца одновременно признает как семью в целом, так и индивидуально определенного члена семьи (например, отца, мать, брата, внука и т.д.). В перспективе, как мы полагаем, законодатель должен отказаться от формального признания в этом качестве семьи как коллективного субъекта права, поскольку такая позиция противоречит его собственной социально-обеспечительной политике к персонификации, индивидуализации субъекта-получателя социально-обеспечительных предоставлений.

В пенсионном законодательстве установлено справедливое условие о том, что *право на пенсию не может* приобрести тот член семьи, который *способствовал смерти своего кормильца*.

Еще одно условие, наличие которого необходимо доказать при обращении за пенсией, – это *факт нахождения* на *иждивении кормильца*. Иждивенцами с точки зрения пенсионного права признаются две категории граждан. К первой из них относятся такие лица, которые при жизни находились на *полном содержании* кормильца,

---

[1] На наш взгляд, императивность этого тезиса нуждается в корректировке. Из позиции законодателя трудно понять, работа какого рода имелась в виду: наемный труд, домашняя работа, работа на приусадебном участке, труд предпринимателя и т.д. Формально это означает, что ограничить в праве на пенсию можно будет любого родственника, осуществляющего какую-либо работу. Вероятно, речь должна идти лишь о регулярно оплачиваемом наемном труде.

т.е. получали от последнего все необходимое и достаточное для естественного существования и не имели возможности для самообеспечения, например, в силу малолетнего или престарелого возраста, состояния здоровья. Во вторую группу входят лица, которые имеют собственный источник средств к существованию, но он незначителен, в связи с чем кормилец оказывал им *помощь, которая составляла основу средств к жизни*.

Факт нахождения на иждивении требует доказательств и исключение из него сделано лишь для несовершеннолетних детей умершего кормильца, иждивение которых презюмируется. Закон не определяет виды и форму доказательств этого факта, поэтому для достижения указанной цели заинтересованные в получении пенсии лица могут представлять в органы пенсионного обеспечения самые различные документы, не исключаются, по нашему мнению, и свидетельские показания. Таким образом, доказательство факта иждивения служит свидетельством того, что умерший являлся именно кормильцем. Это, в свою очередь, подчеркивает реальную причину нуждаемости, определяющую право на пенсию и завуалированную в словосочетании «потеря кормильца», – *утрату иждивенцем основного* или *единственного источника средств к существованию*.

Длительность нахождения на иждивении членов семьи умершего кормильца по общему правилу юридического значения не имеет. Но из этого правила в законодательстве о страховых пенсиях сделано лишь одно исключение – для отчима и мачехи умерших пасынка либо падчерицы. Отчим или мачеха для возникновения права на пенсию в связи со смертью пасынка или падчерицы должны в жизни *воспитывать и содержать* последних на протяжении не менее 5 лет. В данном случае речь идет именно о воспитании и содержании, а не о помощи, независимо от ее размера и периодичности поступления. Полагаем, что если отчим или мачеха не докажут, что они воспитывали и содержали пасынка и падчерицу, и будет выяснено, что они лишь помогали последним, права на пенсию у них не возникнет. Однако пенсионное законодательство не содержит понятие «воспитание», поэтому необходимо предусмотреть специальные процедуры установления указанного факта (в том числе в судебном порядке) с тем, чтобы соответствующее условие не перешло в разряд усмотренческих и произвольных.

Законодательством определено в качестве общего правила положение о том, что соответствующий статус устанавливается не любому члену семьи, относящемуся к указанным ранее категориям, а лишь таким из них, которые признаются *нетрудоспособными*. Указание на это обстоятельство конечно же еще в большей степени ограничивает круг субъектов права на пенсию по случаю потери кормильца.

Вообще, сохранение в законодательстве такой нормы достаточно архаично и является наследием социалистического этапа развития права России, когда труд и вознаграждение за него рассматривались в качестве основного, а для большинства граждан и единственного источника средств к существованию. В настоящее время источник средств к существованию далеко не всегда определяется результатами трудовой деятельности. Это, например, проценты от банковских депозитов, дивиденды от акций, доход от аренды имущества, наследственная масса и т.д. Соответствующий индивид, таким образом, формально отнесенный к категории нетрудоспособных граждан, может располагать достаточно серьезным доходом. Кроме того, доказательство факта нахождения на иждивении уже само по себе делает излишней необходимость доказывания факта нетрудоспособности, так как соответствующее лицо, согласно позиции законодателя, лишается источника средств к существованию в связи со смертью кормильца.

Следует также учитывать, что в современный период многие трудоспособные граждане объективно из-за безработицы лишены возможности обеспечить себя результатами собственного труда и лишение их права на пенсию может поставить под угрозу их существование в связи утратой дохода, вызванной смертью кормильца. Пенсия по случаю потери кормильца поэтому также призвана заменить тот источник средств к существованию членов семьи, который предоставлялся им из заработка (дохода) при жизни кормильца. Таким образом, законодатель должен отказаться от закрепления факта признания лица нетрудоспособным в качестве обязательного условия для возникновения права на пенсию по случаю потери кормильца, ибо установление факта нахождения на иждивении независимо от состояния трудоспособности члена семьи означает, что орган пенсионного обеспечения признал его не способным к самообеспечению, а следовательно, нуждающимся в обеспечении пенсионном.

Но поскольку сказанное является лишь авторским мнением, а в законодательстве анализируемое условие продолжает действовать, следует иметь четкое представление о том, кто из членов семьи, потерявшей кормильца, признается нетрудоспособным. Таковыми в силу действующего законодательства признаются:

– фактически нетрудоспособные лица (инвалиды);

– предполагаемо нетрудоспособные лица (несовершеннолетние или обучающиеся; члены семьи, осуществляющие уход за несовершеннолетними; члены семьи, достигшие общеустановленного пенсионного возраста).

Не требует особого осмысления и доказывания, что в реальной жизни и молодой и пожилой человек в указанном возрасте могут быть вполне трудоспособными лицами, точно так же как и инвалиды. Поэтому их автоматическое признание не способными обеспечить себя результатами труда приводит к обратному результату – законодатель наделяет их правом на пенсию вопреки их способности к самообеспечению.

Пенсии по случаю потери кормильца формально подразделяются в зависимости от организационно-правовых форм и, как следствие, от качественной характеристики субъекта-получателя на два вида: пенсии *страховые* и *государственные*. В соответствии с названными группами осуществляется дифференциация дополнительных условий права на пенсию.

Так, для возникновения права на страховую пенсию на общих основаниях помимо приведенных ранее условий необходимо, чтобы кормилец был *застрахованным* лицом, являясь при этом гражданином РФ или лицом, чье право на пенсию вытекает из международно-правовых обязательств России.

Между тем имеются также предпосылки для выделения специального вида страховых пенсионных выплат. К ним можно отнести ежемесячное страховое обеспечение членов семьи умершего застрахованного лица вследствие трудового увечья или профзаболевания, предусмотренного нормами законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Несмотря на то, что ни в теории права социального обеспечения, ни в практических источниках правовая природа соответствующих выплат, как правило, не анализируется в контексте системы пенсионного обеспечения, есть все осно-

вания рассматривать такое страховое обеспечение разновидностью пенсионного обеспечения в связи со смертью кормильца, ибо едва ли можно обнаружить какие-либо существенные неразрешимые теоретические препятствия для этого вывода.

Вместе с тем, как и для страховых выплат по инвалидности вследствие указанных причин, обеспечение членов семьи умерших от трудовых увечий и профзаболеваний имеет организационные нюансы в виде специального формального подтверждения причины смерти (акт Н-1 или акт о смерти вследствие профзаболевания), источника финансирования (ФСС) и порядка исчисления размера (в процентах от средней заработной платы). Однако в перспективе, думается, законодатель признает целесообразность дифференциации в системе страховых пенсий по случаю потери кормильца на те, которые назначаются на общих основаниях, и те, которые предполагают специальное основание в виде смерти застрахованного от трудового увечья или профзаболевания. Это, вероятно, предопределит введение ограничения права на одновременное получение по существу аналогичных выплат из разных источников, что имеет место в настоящее время.

Право на пенсию по случаю потери кормильца в системе государственного обеспечения обусловлено тем, что лицо при жизни должно было относиться к одной из следующих категорий:

- военнослужащих по контракту либо приравненных к ним категорий;
- военнослужащих по призыву;
- пострадавших от техногенных катастроф;
- космонавтов.

К получателям пенсий по случаю потери кормильца из числа членов семей указанных субъектов законодательством о государственном пенсионном обеспечении, как правило, предъявляются особые требования. Эти особенности целесообразно устанавливать, обратившись к непосредственному изучению норм соответствующих законодательных актов.

Дифференциация условий пенсионного обеспечения осуществляется и по отношению к несколько иной оценке субъекта права на *социальную пенсию по случаю потери кормильца*. Для приобретения права на социальную пенсию этого вида необходимо, чтобы умершим кормильцем являлась *одинокая мать* ребенка. Другие родст-

венники правом на такую пенсию не обладают. Правда, трудно понять, по какой причине этого права лишен *отец*, для которого воспитание ребенка без материнской опеки, пожалуй, более сложная задача. Кроме этого, сам субъект права должен обладать соответствующим специальным статусом – он не должен быть старше 18-летнего возраста.

Особенности пенсий по случаю потери кормильца выражаются и в механизме определения их размеров. Члены семьи умершего кормильца признаются находившимися на его иждивении в связи с тем, что не имеют собственного источника средств к существованию. Поэтому их пенсия объективно не может быть исчислена соразмерно собственным доходам, в связи с чем законодатель при установлении правил исчисления всех видов пенсий по случаю потери кормильца по общему правилу принимает в качестве исходной позиции заработок или доход кормильца, который он имел на момент смерти (безвестного отсутствия, признания умершим).

Таким образом, установленные в законодательстве способы исчисления размеров данного вида пенсий, как, собственно, и сам их размер, также можно рассматривать в качестве самостоятельного специфицирующего их признака. Прежде всего, следует обратить внимание на тот факт, что размер пенсий по случаю потери кормильца независимо от организационно-правовых форм, в которых осуществляется пенсионирование иждивенцев, пожалуй, наиболее наглядно свидетельствует о том, что пенсия не является компенсатором заработка. Как уже отмечалось, возникновение права на эту пенсию связывается с совокупностью условий, в силу которых нетрудоспособные члены семьи признаются иждивенцами, т.е. лицами, находящимися на полном содержании умершего кормильца либо получавшими от него основную и постоянную помощь. Смерть кормильца лишает этого основного для многих и единственного источника средств к существованию. Поэтому пенсия, судя по ее названию, а тем более следуя современному ее легальному определению, должна как бы заместить утраченный в связи со смертью кормильца источник средств к существованию.

В действительности в силу особого механизма исчисления этого не происходит, так как по своему объему эта пенсия в большинстве своем ниже того источника дохода нетрудоспособных членов семьи, который они имели до смерти кормильца, т.е. пенсия не достигает

своей цели и алиментарного уровня. Для подтверждения справедливости этого утверждения достаточно ознакомиться с правилами исчисления страховых пенсий по случаю потери кормильца на общих основаниях.

Вполне показательным в этом плане является и размер пенсий членам семей военнослужащих по контракту. В соответствии с Законом от 12 февраля 1993 г. в случае смерти военнослужащего в зависимости от причин смерти устанавливается дифференцированный размер пенсии членам семьи в процентном отношении к его денежному содержанию. Если смерть наступила в результате военной травмы – 40 %, а если в результате иного заболевания, полученного в период прохождения военной службы, – в размере 30 % денежного довольствия военнослужащего на каждого члена семьи. Причем каждый член семьи имеет право на выдел своей доли из общей суммы пенсии. Отсюда следует, что такое лицо при жизни оставляло на свое существование 60–70 % получаемых им денежных средств, а своим иждивенцам отдавало лишь около одной трети, что вряд ли соответствует реальности.

По аналогичным правилам исчисляется размер пенсии по случаю потери кормильца членов семей космонавтов, для которых установлено по 40 % от денежного довольствия (заработка) кормильца на каждого члена семьи.

Что касается размеров пенсий по случаю потери кормильца членам семей военнослужащих по призыву, то они хотя также зависят от причины смерти военнослужащего, но исчисляются в процентном отношении к величине государственных социальных пенсий.

Что касается размера пенсии по случаю потери кормильца *членам семей граждан, пострадавших в результате техногенных катастроф*, то он, как и другие пенсии по системе государственного пенсионного обеспечения, в настоящее время определяется в процентном отношении к расчетному показателю на каждого члена семьи. При этом исчисление размера пенсии, так же как и в отношении социальных пенсий по случаю потери кормильца, варьируется в зависимости от статуса члена семьи: а) дети-сироты и б) дети, потерявшие одного из родителей.

Размеры *государственных социальных пенсий* по случаю потери кормильца, в свою очередь, устанавливаются в фиксированных денежных суммах и зависят от категории нетрудоспособных граждан.

В данном случае получатели пенсии делятся на две категории: 1) дети-сироты, т.е. лица, утратившие единственного или обоих родителей, 2) дети, потерявшие одного из родителей. В отношении первой группы законодательством установлено правило об увеличении размера социальной пенсии в два раза по сравнению со второй группой получателей.

Для более детального изучения вопроса об особенностях исчисления страховых и государственных пенсий по случаю потери кормильца нужно обратиться непосредственно к анализу соответствующих положений отдельных законов системы пенсионного законодательства.

9.2.4. Пенсии за выслугу лет

9.2.4.1. Понятие и генезис пенсий за выслугу лет (за специальный стаж)

Прежде чем понять специфику механизма правового регулирования рассматриваемого в настоящем разделе вида пенсионного обеспечения, которой оно выделяется из числа иных видов пенсионирования в России настоящего и минувшего времени, надо прежде всего иметь в виду, что *пенсия за выслугу лет*, образно говоря, является *родоначальницей* всей пенсионной системы нашего государства. Объяснение и доказательство этого факта находятся в истории развития, точнее, даже становления российского пенсионного права, а современное его состояние тому лишь дополнительный аргумент.

Исторически в России сложилось так, что первыми получателями таких выплат были исключительно «государевы слуги», т.е. такие лица, которые состояли на государственной военной или гражданской службе. Пенсионное обеспечение («пенсионъ»[1]) зародилось как встречное, ответное, но преимущественно не имевшее свойства юридической обязанности действие государства за вложенный труд военных и гражданских чиновников по реализации его функций.

[1] Слово «пенсия» – латинского происхождения и вошло в обиход русского общества именно как «оклад по выходу в отставку за службу» (См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Русский язык Медиа, 2005. Т. 3. С. 29).

Однако чиновник по разным причинам мог лишиться вознаграждения, получаемого в период службы, в связи с прекращением исполнения служебных обязанностей. Одной из таких причин, которая позитивно оценивалась со стороны государства и потому считалась основной, признавалось истечение установленного срока (продолжительности) службы, как правило, 20 или 25 лет.

Установление этого срока объяснялось, да и в настоящее время объясняется, достаточно прагматично: длительное исполнение обязанностей по службе сопряжено большей частью с неординарной сложностью, напряженностью, интенсивностью службы либо повышенной ответственностью за принимаемые служащим решения, а в ряде случаев и реальной опасностью для здоровья и жизни. Это приводит, по мнению законодателя, по общему правилу к преждевременному снижению либо полной утрате специальных функциональных способностей человека к качественному продолжению исполнения служебных обязанностей, чем, собственно, и специфичен труд служащего по сравнению с иными видами трудовой деятельности.

Второй причиной, в силу которой такой субъект признавался неспособным к дальнейшему осуществлению служебных обязанностей, являлось *его здоровье*. Иными словами, предполагалось, что длительное (сверх установленного нормативного срока службы) исполнение обязанностей по службе могло привести к физической невозможности продолжения этой работы, снижению качества исполнения возложенных на него государством обязанностей, в связи с чем служащий отправлялся в отставку по реальному или предполагаемому снижению показателей здоровья. Здоровье, кроме того, служило и в качестве самостоятельной причины, но оно всегда напрямую связывалось с исполнением служебного долга (например, контузия, увечье, полученные в период боевых действий).

В настоящее время указанный подход к пенсионному обеспечению всех трех категорий государственных служащих (военных, правоохранительных, гражданских) принципиальных изменений не претерпел: пенсией государство продолжает рассчитываться со служащим за его вклад по решению в конечном счете общенациональных интересов. Отсюда следует, что *основанием* права на пенсию за выслугу лет является *факт службы установленной продолжительности общегосударственным интересам для определенной законодательно категории граждан*.

При этом надо иметь в виду, что общенациональным интересам служит труд не только государственных чиновников. В советское время работники науки, образования, здравоохранения, культуры, летный состав гражданской авиации, а также шахтеры были тоже наделены правом на пенсию за выслугу лет. Для того периода соответствующий подход законодателя к правовому регулированию данного вида пенсионного обеспечения был вполне логичен, ибо деятельность в указанных сферах относилась к приоритетным направлениями государственной политики и, как следствие, реализующие ее работники также считались находящимися на службе общегосударственным интересам, хотя непосредственно не замещали должностей государственных служащих. Осуществляя свои профессиональные обязанности, они, так же как и государственные чиновники, приобретали стаж, который именовался соответствующим образом – *выслуга лет*.

Однако в конце 80-х – начале 90-х гг. XX столетия эти сферы общественной жизни перестали быть сугубо публичными, многие организации утратили статус государственных и были приватизированы. Появились частные шахты, авиакомпании, школы, больницы, аптеки и т.д. Однако все они, будь то частные или публичные образования (в том числе и с учетом собственного коммерческого интереса), в целом продолжали и продолжают решать общегосударственные задачи, хотя и в изменившихся условиях.

Размежевание «частного и публичного интересов» в деле пенсионного обеспечения на этой основе привело к формальному преобразованию (конвертации) пенсионных прав работников соответствующих отраслей в ходе пенсионной реформы 2001–2002 гг., вследствие чего вместо пенсии за выслугу лет они получили право на страховую пенсию. В сущности, наряду со страховыми пенсиями по возрасту, по инвалидности и по случаю потери кормильца в соответствии с законодательством это четвертая разновидность страховых пенсий, но связанных с длительным занятием определенной профессиональной деятельностью. Основанием для такой пенсии теперь выступает *специальный страховой стаж* установленной законом продолжительности, сформированный за периоды:

– педагогической деятельности в образовательных организациях для детей;

– в учреждениях здравоохранения, при осуществлении лечебной и иной деятельности по охране здоровья населения;

– в театрально-зрелищных организациях (в зависимости от содержания трудовой функции);

– в летном составе гражданской авиации;

– на подземных и открытых горных работах по добыче полезных ископаемых, строительстве шахт и рудников.

По мнению законодателя, статус получателей страховых пенсий за стаж профессиональной деятельности изменился лишь номинально, а правовое положение не было ухудшено по сравнению с существовавшим ранее. Однако правовые реалии свидетельствуют об обратном, ибо в целом такое преобразование оказалось несоразмерным. Если бы за указанными категориями граждан было сохранено прежнее правовое положение, то по условиям пенсионирования настоящего времени они должны были бы быть приравнены к гражданским служащим. В действительности же изменилось главное – объем пенсионного обеспечения в силу различия в механизме исчисления соответствующих пенсий. Ведь пенсия за выслугу лет исчисляется в процентном отношении к индивидуальной сумме денежного вознаграждения (денежного довольствия) с учетом длительности стажа. Страховая же пенсия – это комбинация из общих для всех получателей номинальных величин, определенных государством, а механизм исчисления пенсий за стаж профессиональной деятельности ничем не отличается от общих правил, предусмотренных для страховых пенсий. В результате этого сложилась достаточно парадоксальная ситуация: врач или ученый с мировым именем, внесший своим трудом существенный вклад в реализацию общегосударственных задач, но работавший в государственном учреждении, т.е. формально не служивший, наделяется правом на пенсию по факту размером менее, чем рядовой чиновник, офицер не высшего командного состава, судья, следователь и т.д.

Тем не менее рассмотренная ситуация по преобразованию пенсий лишний раз подтверждает, что право на пенсию за выслугу лет в настоящее время:

а) является средством обеспечения *исключительно* ушедших в отставку государственных служащих[1];

б) основанием этого права является государственная служба (выслуга лет) нормативно установленной продолжительности;

в) принципы исчисления выплаты во многом обеспечивают преемственность и более непосредственную зависимость денежного довольствия и сумм пенсионного обеспечения с учетом длительности службы.

Таким образом, с учетом изложенного пенсию за выслугу лет можно определить как *государственную ежемесячную денежную выплату, назначаемую гражданам России, длительное время состоявшим на службе и уволенным с нее по определенным установленным в законодательстве причинам, которая назначается на основании, условиях, в размерах и порядке, предусмотренных действующим законодательством*.

9.2.4.2. Основание и условия обеспечения пенсией за выслугу лет

Первая и на настоящий момент последняя попытка на законодательном уровне формализовать, т.е. легально закрепить рассмотренное основание права на пенсию за выслугу лет, была предпринята в ст. 2 Закона о государственных пенсиях 1990 г., где оно было сформулировано как *«длительное выполнение определенной профессиональной деятельности»*.

В настоящее время такая категория, как «основание права на пенсию», в том числе и пенсию за выслугу лет, вообще исключена из нормативно-правового обихода и заменена понятием «условия права на пенсионное обеспечение».

Основанием права на пенсию за выслугу лет является государственная военная, гражданская или правоохранительная служба уста-

---

[1] Этот вывод в целом соответствует и семантическому происхождению словосочетания «выслуга лет», оно производно от слов «служба», «служение» (см.: *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 224; *Даль В.И.* Указ. соч. С. 636; *Словарь* синонимов русского языка. М.: Русский язык, 1975. С. 496), а так как речь идет об обеспечении не страховом, а государственном, то в пенсионном праве данное словосочетание должно, по мнению законодателя, связываться с государственной службой, а не с иными видами труда в общенациональных интересах.

новленной законом продолжительности. Оно – *единое* для всех категорий служащих и *единственное*, поскольку иные юридические факты, с которыми законодатель связывает возникновение права на данный вид пенсионирования, сами по себе права на пенсию не порождают, в связи с чем их следует относить к такой правовой категории, как *условия* права на пенсию за выслугу лет.

Условия права на пенсию за выслугу лет достаточно разнообразны и ставятся в зависимость прежде всего от категории служащих, подлежащих данному виду обеспечения. Но имеются и *общие условия* для всех категорий служащих, обязательное соблюдение которых необходимо для назначения им пенсии:

1. Следуя идее о том, что длительное исполнение обязанностей с неизбежностью отражается на качестве осуществления соответствующей функции, законодатель устанавливал ранее и устанавливает в настоящее время *непреложное требование – оставление той службы* (увольнение со службы, отставка служащего), которая, собственно, и порождает право на пенсию за выслугу лет. Если служащий на момент возникновения у него права на обращение за пенсией (при наличии необходимой выслуги лет) продолжает исполнять свои обязанности, право на пенсию у него не возникает. Несоблюдение этого требования как бы парализует право на пенсию лиц, которое они заслужили длительной службой, в чем, собственно, и состоит юридическое значение условий права на пенсию и чем они отличаются от ее оснований.

2. *Условие о возрасте служащего*. Возраст находящегося на службе человека является естественным отражением его стажа, по общему правилу они (стаж и возраст) пропорционально соотносимы: чем продолжительнее стаж, тем больший возраст у лица. Поэтому субъект, имеющий длительный стаж государственной службы, обычно находится в возрасте, в котором трудоспособность человека, по мнению нормотворца, снижается, что с неизбежностью отражается на качестве исполнения служебных обязанностей. С тем чтобы возрастные особенности человеческого организма не смогли отрицательно отразиться на осуществлении государственных функций и задач, действующее законодательство закрепляет пороговый уровень, так называемый предельный возраст пребывания на службе. Границы возрастного предела колеблются от 45 до 65 лет в зависимости от таких фактов, как:

– категория государственного служащего;
– занимаемая им должность государственной службы;
– военное звание или классный чин.

С позиций правовой теории возрастные ограничения для служащих выполняют роль, аналогичную пресекательным срокам, т.е. ими устанавливается определенный заслон для продолжения службы во избежание неблагоприятных последствий, которые могут наступить из-за возрастных изменений организма служащего.

3. При установлении условия о *показателях здоровья* государство в первую очередь исходит из гуманных целей, так как позволяет служащему, не имеющему на день увольнения требуемой (полной) выслуги лет, быть субъектом права на данный вид пенсионирования. Например, для военнослужащих, не имеющих на момент увольнения 20-летней выслуги, установлено право на пенсию, если они увольняются со службы по состоянию здоровья. Аналогичное условие предусмотрено и для федеральных гражданских служащих, но при дополнительном условии – если состояние их здоровья послужило основанием для признания их инвалидами.

4. Последнее общее условие в большей степени имеет процедурный характер, поскольку для приобретения права на пенсию за выслугу лет *необходимо обратиться за пенсией непосредственно и одновременно с оформлением увольнения со службы*. Другими словами, лицо не имеет права на пенсию за выслугу лет, если оно обратилось за пенсией по истечении времени после увольнения со службы, даже при наличии других условий. В таком случае приобретение права на пенсию будет возможно только при вступлении вновь в служебные правоотношения и замещении какой-либо должности военной или правоохранительной службы с последующим увольнением с этой службы.

Вторую группу образуют *специальные условия* права на пенсию за выслугу лет, их можно именовать также дополнительными, поскольку они:

– дополняют общие условия, которым должен отвечать претендент права на пенсию;
– касаются не всех без исключения служащих;
– применяются не для любого варианта (подвида) пенсионного обеспечения данного вида.

1. В числе специальных условий следует назвать *причины (основания), по которым у субъекта прекращаются служебные правоотношения*. Так, военнослужащий, отслуживший в армии не менее 20 лет, имеет право на пенсию независимо от причины его увольнения со службы, в том числе за действия, дискредитирующие его самого и Вооруженные силы.

Но для других категорий служащих причины увольнения со службы имеют значение при определении права на пенсию. Эти причины не должны быть связаны с виновным поведением субъекта. Виды и число оснований, по которым производится прекращение служебного контракта, варьируются законодателем от вида государственной службы. Например, для военнослужащих предусматриваются три основания увольнения со службы, дающие право на эту пенсию даже при отсутствии требуемой по общему правилу 20-летней выслуги лет:

– достижение предельного возраста, соответствующего военному званию;

– состояние здоровья, которое не дает оснований для признания их инвалидом;

– проведение организационно-штатных мероприятий (сокращение штата или ликвидация органа).

Для федеральных гражданских служащих перечень этих условий несколько расширен. В него, к примеру, включено такое основание, как ликвидация федерального органа государственной власти, увольнение служащего, принятого на работу с целью непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, заменяющих государственные должности РФ, в связи с прекращением у этих лиц соответствующих полномочий и др. Право на эту пенсию предоставлено также увольнением по собственному желанию служащего, если причиной увольнения является, в свою очередь, выход на государственную пенсию.

Судьи в этом плане наделены еще большими возможностями для получения права на пожизненное денежное содержание, которое по своей юридической природе является не чем иным, как разновидностью пенсий за выслугу лет. Для возникновения права на пожизненное денежное содержание судьи судов РФ должны быть удалены в отставку. В числе этих оснований, которые, в общем, дублируют основания увольнения гражданских и военных служащих, указано и

такое, как неспособность судьи по состоянию здоровья *или по иным уважительным причинам осуществлять свои полномочия*. Такая формулировка фактически содержит неограниченные (за исключением противоправных и аморальных поступков) возможности для установления статуса судьи, находящегося в отставке, и, как следствие, получения пожизненного денежного содержания.

2. По общему правилу пенсия за выслугу лет назначается при условии, что служащий прекращает исполнение своих должностных обязанностей. Но из этого правила законодатель делает некоторые исключения, позволяющие субъекту, получающему такую пенсию, продолжать работать в той должности, с которой он «ушел» на пенсию. Для этого служащий, прежде всего, должен быть уволен со службы, а затем возобновить служебные правоотношения *исключительно* на условиях *срочного контракта*. Таким образом, существование служебных правоотношений срочного характера является дополнительным условием права на пенсию.

Федеральный гражданский служащий имеет право на пенсию только в том случае, если он замещал соответствующую должность *не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением*. Сам факт исполнения обязанностей по государственной гражданской службе непосредственно перед обращением за пенсией в течение указанного срока также следует рассматривать в качестве специального для данной категории служащих условия права на пенсию, которое для военнослужащих и служащих правоохранительных органов не предусматривается.

3. Специальные условия права на пенсионное обеспечение за выслугу лет (включая не только пенсии, но и доплаты к ним) также *устанавливаются* правовыми актами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, что прямо закреплено законодательством о государственном пенсионном обеспечении. Разумеется, что в силу принципов единства правовых и организационных основ государственной службы и взаимосвязи государственной и муниципальной службы эти условия во многом воспроизводят условия, закрепленные федеральным законодательством.

Особенностью пенсионного обеспечения за выслугу лет является также его *обусловленность специальным статусом субъекта – получателя пенсии,* в качестве которого выступает гражданин России – государственный служащий, понятие и признаки которого содер-

жатся в законодательстве о государственной службе. Отнесение того или иного вида к профессиональной служебной деятельности осуществляется в соответствии с законодательством специальными Перечнями или Реестрами должностей государственных служащих и некоторыми другими подзаконными нормативными правовыми актами. Это правило касается военных, правоохранительных и гражданских служащих.

Своеобразие рассматриваемого вида пенсионирования проявляется и во внутриструктурном строении правового института пенсий за выслугу лет. Следуя системе государственной власти в России, пенсионное законодательство, как уже отмечалось, должно было бы обособить и образовать три относительно самостоятельных правовых субинститута пенсионного обеспечения:

- гражданских служащих;
- военнослужащих;
- служащих правоохранительных органов.

Но на настоящий момент качеством относительной обособленности обладают лишь нормы о пенсионном обеспечении гражданских служащих и нормы о пожизненном денежном содержании судей судов РФ. Сотрудники других правоохранительных ведомств (прокуратуры, МВД, ФСКН, ФСИН, отчасти МЧС России) обеспечиваются пенсиями по правилам, нормам и нормативам, установленным для военнослужащих.

Право на пенсию, как уже неоднократно подчеркивалось, производно и обусловлено предшествующим ему статусом субъекта. Следуя этой логике, пенсионное обеспечение сотрудников правоохранительных органов должно быть выделено и обособлено от норм, регулирующих пенсии за выслугу лет военнослужащих, а это значит, что оно должно осуществляться по единым, в том числе и для судей судов РФ, правилам. В настоящее время можно лишь констатировать, что институт пенсий за выслугу лет служащих правоохранительных органов *находится на стадии формирования*, а это требует от законодателя дополнительной нормотворческой работы.

Что же касается норм института пенсий за выслугу лет государственных гражданских служащих, то, несмотря на их обособленность от иных юридических норм о пенсионном обеспечении за выслугу лет, однозначная позиция законодателя на их природу не просматривается. Прежде всего обращает на себя внимание тот факт,

что эта пенсия согласно законодательству о государственном пенсионном обеспечении устанавливается к страховой пенсии по возрасту или инвалидности и выплачивается одновременно с ней. Все дело в том, что государственные гражданские служащие (как и муниципальные) подлежат обязательному пенсионному страхованию, поэтому за них уплачиваются страховые взносы в ПФР. Из этих отчислений и формируется страховая составляющая их пенсии за выслугу лет. Таким образом, законодатель предоставил этой категории служащих право на получение комбинированной пенсии, которая, будучи *единым ежемесячным денежным платежом*, состоит из двух элементов – страхового и государственного.

В законодательстве о пенсионном обеспечении государственных служащих субъектов Федерации и особенно муниципальных служащих широкое распространение получило отсылочное нормативное положение о том, что «служащий имеет право на пенсию в соответствии с действующим законодательством». Это предполагает реализацию указанных полномочий органами власти субъектов Федерации и муниципальных образований самостоятельно, что неизбежно приводит не только к дисбалансу в регулировании пенсионного обеспечения за выслугу лет, но и к тому, что лица, выполняющие одну и ту же служебную функцию, нередко обеспечиваются по разным правилам. В итоге законодательство о пенсиях за выслугу лет, несмотря на формально озвученное единство системы государственной службы, включая гарантии в области пенсионного обеспечения, является на настоящий момент *неунифицированным*. Более того, законы и подзаконные нормативные акты о пенсионном обеспечении этого вида имеют *различную отраслевую принадлежность*. Они сосредоточены в виде отдельных статей в актах конституционного и административного права, закрепляются в источниках финансового и муниципального права, а также в специальных нормативных актах о пенсионном обеспечении служащих определенных категорий. Такой разрозненный нормативный материал, безусловно, затрудняет также процесс познания особенностей обеспечения этой категории нуждающихся и требует систематизации.

9.2.4.3. Пенсионное обеспечение за выслугу лет государственных гражданских служащих

В целом в качестве *субъекта права* на пенсионное обеспечение рассматриваемого вида выступают две категории служащих:

– федеральные государственные гражданские служащие;

– государственные гражданские служащие субъектов Федерации.

К рассматриваемой группе субъектов с определенными оговорками можно отнести также муниципальных служащих. Несмотря на известные различия государственной и муниципальной службы с точки зрения полномочий, функций и задач каждой из них, в рамках пенсионного обеспечения нет особой необходимости отделять их друг от друга, что объясняется тесной взаимосвязью этих видов службы, возможностью зачета стажа, а также свойственным им единством требований, условий и ограничений при ее осуществлении. В определенном смысле это нецелесообразно и в контексте формирования в будущем единой системы пенсионирования граждан, служащих достижению общегосударственных целей. Однако в современный период условия пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Федерации и муниципальных служащих за счет средств соответствующих бюджетов, а также порядок исчисления размера пенсий (доплат) не унифицированы и существенно различаются в разных регионах. Поэтому для анализа пенсионного статуса указанных категорий следует непосредственно обращаться к законам и иным нормативным правовым актам конкретного субъекта Федерации или органа местного самоуправления.

Преимущественно по этим причинам в рамках этого раздела речь будет идти о пенсионном обеспечении только федеральных гражданских служащих, как наиболее значимом, едином и сформировавшемся элементе в системе пенсионирования граждан.

Основанием права на пенсию гражданских служащих является стаж *государственной гражданской службы продолжительностью не менее 15 лет*. Требование к стажу указанной продолжительности по общему правилу является императивным, т.е. если гражданин состоял на службе менее 15 лет, то право на пенсию за выслугу лет у него не возникает. Но из этого общего правила сделаны некоторые

исключения, в частности, для членов Совета Федерации РФ, депутатов Государственной Думы РФ, которые имеют право на пенсию при условии, если они пребывали в данных должностях не менее одного года.

В специальный стаж, дающий право на эту пенсию, включается не только длительность замещения должностей государственной гражданской службы, но и иные периоды служебной деятельности, в том числе военной, правоохранительной. При этом не имеет юридического значения, какое количество лет гражданин исполнял обязанности гражданского служащего и сколько лет он служил в иных ведомствах. Не имеет значения также условие о непрерывности замещения должностей той или иной службы, поскольку для назначения пенсии за выслугу лет юридическое значение придается *общей продолжительности* службы.

Наряду с основанием законодательство закрепляет ряд условий. Во-первых, таким условием является увольнение гражданского служащего с должности. Закрепляя обязательное условие об увольнении со службы, законодатель одновременно уточняет и конкретизирует его посредством перечисления конкретных оснований расторжения служебного контракта:

– ликвидация государственного (муниципального) органа;

– сокращение штатов государственных (муниципальных) служащих;

– прекращение исполнения обязанностей лицами, для обеспечения полномочий которого они были приняты на должности гражданских служащих;

– достижение предельного возраста пребывания на службе (для федеральных служащих – это 65 лет);

– обнаружившееся несоответствие служащего по состоянию здоровья выполнению возложенных на него обязанностей по занимаемой должности;

– собственное заявление об увольнении, но только в связи с выходом на пенсию по системе государственного обеспечения.

При увольнении служащего по иным основаниям, точно так же как и при продолжении пребывания в должностях гражданской службы, право на пенсию за выслугу лет не возникает.

Во-вторых, право на пенсию гражданских служащих связано с выполнением требования о замещении должности гражданской

службы, как правило, не менее 12 полных месяцев на день увольнения со службы в связи с выходом на пенсию.

В-третьих, нуждающийся должен приобрести право на страховую пенсию по возрасту или по инвалидности, с которыми, собственно, и комбинируется пенсия за выслугу лет. Исключение в этом плане составляют только федеральные государственные гражданские служащие, если они имеют стаж государственной гражданской службы не менее 25 лет при условии, что они увольняются по собственному желанию и непосредственно перед увольнением замещали должности гражданской службы не менее 7 лет.

Размер пенсий этой категории граждан определяется в виде разницы между величиной назначенной страховой пенсии по возрасту (по инвалидности) и пенсии за выслугу лет. При наличии требуемого 15-летнего стажа государственной службы составляет 45 % их среднемесячного заработка и уменьшается на сумму, которую образует сумма фиксированного и переменного элемента страховой пенсии, причитающаяся им как застрахованным лицам. Однако 45 % среднемесячной заработной платы не является предельным уровнем пенсии. Если служащий имеет стаж, превышающий 15 лет, то за каждый год стажа свыше этой продолжительности выслуги лет пенсия увеличивается на 3 % заработка, из которого исчисляется ее первоначальный уровень, но до определенного предела, который не может превышать трех четвертей, т.е. 75 % этой среднемесячной заработной платы.

Данное ограничение (75 %) не единственное, поскольку денежное содержание служащего состоит из двух составляющих:

– должностного оклада (а для должностей, пребывание на которых предполагает присвоение классовых чинов, – оклад за классный чин);

– различных систематических выплат (за выслугу лет от 10 до 30 %, за особые условия службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, денежные поощрения, премии и др.).

Нередко применительно к среднемесячному заработку совокупный размер дополнительных выплат может и превышать размер должностного оклада, что приводит на практике к необоснованному увеличению среднемесячной заработной платы отдельных служащих (особенно такая практика распространена на муниципальном

уровне). Во избежание повторения такой практики в размерах пенсий законодательство о государственном пенсионном обеспечении косвенно вводит *второе ограничение* максимального размера пенсий за выслугу лет гражданских служащих – они не должны в своем размере превышать 2,8 должностного оклада по замещавшейся до увольнения должности либо, как указано здесь же, 0,8 денежного вознаграждения служащего. Это ограничение, по мнению законодателя, должно обеспечить социально справедливый подход к определению предельного уровня пенсий за выслугу лет.

Однако при анализе последнего правила следует обратить внимание на то, что одной и то же нормой законодатель закрепляет различные с правовой точки зрения пороговые размеры пенсий (2,8 должностного оклада или 0,8 денежного вознаграждения). Далее, категория «денежное вознаграждение» не закреплена ни трудовым, ни административным законодательством, которые формируют заработок служащего, являющийся базой для исчисления размера пенсий за выслугу лет, поэтому достаточно сложно понять, что включает в себя это понятие, идентично ли оно категории «среднемесячный заработок» либо по объему, структуре и содержанию эти понятия не равнозначны.

Отсюда следует, что вопрос о предельном верхнем уровне пенсий за выслугу лет на настоящий момент на законодательном (в узком смысл этого слова) уровне не нашел единообразного разрешения, т.е. мы сталкиваемся со структурной правовой коллизией, для разрешения которой действующее законодательство специальных коллизионных норм не закрепляет.

Итак, размер пенсий за выслугу лет федеральных гражданских служащих определяется суммарной величиной двух ее составляющих: *страховой* и *государственной*, которые в своей совокупности и образуют пенсию для этой категории граждан.

9.2.4.4. Пенсионное обеспечение за выслугу лет военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий

Данному виду пенсионного обеспечения подлежат не только лица, непосредственно на основании служебного контракта исполняющие обязанности военной службы, но и ряд других категорий

служащих, в первую очередь так называемых силовых ведомств, относящихся к категории правоохранительных служащих.

Военнослужащие и приравненные к ним в пенсионном обеспечении лица из числа сотрудников правоохранительных органов имеют право на пенсию вне зависимости от воинского звания (рядовой, сержантский и старшинский состав, мичманы, прапорщики, офицеры, рядовой и начальствующий состав) и классного чина, а также от должностного положения. Эти факторы влияют лишь на размер пенсии, так как чем выше звание и должностное положение лица, тем выше его денежное довольствие, из которого исчисляется пенсия.

Несмотря на достаточно неоднородный субъектный состав, разнообразие выполняемых функций и задач, стоящих перед органами, службу в которых проходили соответствующие категории граждан, всех их в деле пенсионного обеспечения объединяет такое качество, как состояние в прошлом на государственной военной, военизированной или правоохранительной службе на протяжении определенной, установленной законодательством продолжительности лет. Это качество (продолжительная служба) и является *основанием* права на пенсию, именно основание права выступает в качестве объединяющего начала пенсионного обеспечения всех перечисленных выше категорий служащих.

Общее определение понятий «военная служба» и «правоохранительная служба» содержится в ст. 6 Закона о системе государственной службы. Военная служба – это *профессиональная деятельность граждан в воинских должностях в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства*. Правоохранительная служба – это также *профессиональная деятельность граждан в должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина*.

Пенсии за выслугу лет военнослужащих и служащих правоохранительных органов по контракту подразделяются на две разновидности. Первую из них составляют пенсии, *основание права* на которые возникает при наличии «чистой» выслуги не менее 20 лет. Эта

разновидность пенсионного обеспечения военнослужащих является основной и наиболее распространенной, так как подавляющее их большинство, как правило, увольняются со службы и приобретают право на пенсию, отслужив в армии, других военизированных и силовых структурах указанное количество лет. Отличительной особенностью данного вида пенсионирования является то, что субъективное право на пенсию возникает независимо:

а) от основания увольнения со службы;

б) возраста служащего;

в) факта уплаты страховых взносов в ПФР и ряда других условий, с наличием которых действующее законодательство связывает право на иные виды пенсий.

Единственным *условием* для возникновения права на пенсию за «чистую» выслугу лет является *увольнение лица со службы*.

Вторая разновидность пенсий для военнослужащих и лиц, к ним приравненных по пенсионному статусу, предусмотрена для тех из них, кто на *день увольнения со службы* не имеет общеустановленной 20-летней выслуги лет. *Основание* права на такую пенсию имеет комбинированный характер, поскольку одновременно требуется не менее 25 лет общего страхового (общего трудового) стажа, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет выслуга на день увольнения со службы.

Однако это комбинированное основание права на пенсию ограничивается рядом дополнительных *специальных условий* в связи с тем, что требование к продолжительности служения государству заметно снижено:

1) обязательное увольнение со службы по одной из трех причин:

- предельный возраст пребывания на службе;
- организационно-штатные мероприятия;
- нарушение здоровья, препятствующее продолжению службы;

2) достижение при увольнении со службы не менее 45-летнего возраста.

Размер пенсии за выслугу лет *военнослужащих,* так же как и для гражданских служащих, ставится в прямую зависимость от утраченного ими заработка вследствие увольнения. Этот заработок именуется *денежным довольствием*, но в отличие от гражданских чиновников пенсия военнослужащих *однородна*, т.е. она не состоит из

двух частей (страховой и государственной к ней доплаты). Состав денежного довольствия образует совокупность таких выплат, как:

- оклад по последней перед увольнением штатной должности;
- оклад по воинскому званию;
- процентная надбавка за выслугу лет.

При выслуге лет, равной 20 годам, пенсия назначается в размере 50 % указанного денежного довольствия, а за каждый полный год выслуги свыше 20 лет размер пенсии повышается на 3 %, но одновременно устанавливается ее максимальный предел – 85 % их денежного довольствия.

По общему правилу размер этой пенсии составляет также 50 % суммы денежного довольствия. Указанный 50%-ный размер может повышаться, и это повышение ставится в зависимость *от продолжительности общего страхового (общего трудового) стажа*, а не от выслуги лет, как это имеет место в пенсионном обеспечении первой разновидности. Если военнослужащий на момент увольнения имеет общий трудовой стаж более 25 лет, то его пенсия увеличивается на 1 % суммы денежного довольствия за каждый год такого стажа, причем закон не определяет максимальный предел такого увеличения.

Размер обеих разновидностей пенсий увеличивается для бывших военнослужащих, которые признаны инвалидами вследствие травмы, а также для инвалидов вследствие общего заболевания или трудового увечья, если они (последняя категория инвалидов) являлись участниками Великой Отечественной войны. Кроме того, к пенсиям за выслугу лет могут быть установлены надбавки и повышения (доплаты).

9.2.4.5. Пенсионное обеспечение судей судов РФ

Судьи всей системы судов РФ в деле пенсионного обеспечения, несмотря на определенную связь с правоохранительной деятельность наряду с сотрудниками прокуратуры, органов внутренних дел и других, все же поставлены в особое правовое положение. Об этом можно судить даже по используемой в действующем законодательстве терминологии. Являясь федеральным по общему правилу государственным служащим, судья за факт служения государственным интересам в отличие от других категорий служащих после увольне-

ния и выхода в отставку приобретает право не на пенсию за выслугу лет, а на *пожизненное денежное содержание*.

Пожизненное денежное содержание находящихся в отставке судей является одной из разновидностей пенсий за выслугу. Законодательство, по существу, предусматривает два основания для назначения пожизненного денежного содержания судей:

– «чистый» стаж судейской деятельности не менее 20 лет;

– комбинированный стаж, в котором не менее 25 лет стажа работы по юридической профессии, из которых не менее 10 лет составляет стаж судейской деятельности.

Общие условия получения права на пожизненное денежное содержание судей в целом схожи с иными пенсиями за выслугу лет и включают в себя следующие:

а) *отставка судьи*. Под ней признается не любое увольнение судьи с занимаемой им должности, а «*почетный уход или почетное удаление с должности*». Прилагательное «почетное», по смыслу действующего законодательства, означает увольнение судьи не по любым основаниям, а лишь по тем, которые объективно препятствуют продолжению службы и являются уважительными, не компрометирующими судебную власть. Перечень этих оснований четко определен законом (ст. 14 и 15 Закона о статусе судей) и не подлежит расширительному толкованию;

б) *сохранение статуса судьи при нахождении в отставке*. Правовое положение судьи, находящегося в таком статусе, обязывает его к соблюдению определенных законом ограничений, в том числе и во внеслужебных отношениях. Судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Он не вправе состоять в политических партиях и движениях, заниматься предпринимательской деятельностью, быть депутатом, совмещать эту должность с другой оплачиваемой работой, за исключением научной, преподавательской и творческой деятельности, не вправе занимать должности прокурора, следователя и дознавателя. Пребывающий в отставке судья, кроме того, должен также соблюдать требования морально-этических норм, закрепленных в Кодексе судейской этики;

в) *стаж работы не менее 10 лет непосредственно в должности судьи*. Это условие не применяется лишь в случаях прекращения

полномочий в связи с неспособностью по здоровью и по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи, а также в связи с вступлением в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным.

Специальное условие предусмотрено только в отношении пожизненного денежного содержания по комбинированному основанию – достижение судьей возраста 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин.

В отличие от военнослужащих и служащих правоохранительных органов для судей действующим законодательством предусмотрен и третий вариант их обеспечения пожизненным денежным содержанием, который можно охарактеризовать как *неполная пенсия*. Такая пенсия назначается отставным судьям при достижении мужчиной 55-летнего, а женщиной 50-летнего возраста, но не имеющим на момент отставки требуемой 20-летней выслуги в должности судьи.

По общему правилу судья имеет право только на одну пенсионную выплату по его выбору. Однако для инвалидов вследствие военной травмы из числа судей сделано исключение – они могут наряду с пожизненным денежным содержанием получать также пенсию по инвалидности (государственную или страховую).

Пожизненное денежное содержание исчисляется в процентном отношении к денежному содержанию отставного судьи по последней занимаемой им до отставки должности. Одновременно судьи, находящиеся в отставке, ставятся в лучшее правовое положение по сравнению с другими служащими правоохранительных органов и военнослужащими. Это достигается посредством установления более высокой начальной процентной ставки для исчисления размера пенсии судьям, так она составляет не 45 % (для гражданских) или 50 % (для военных), а 80 % соответствующего заработка отставного судьи при наличии стажа судейской деятельности не менее 20 лет. За каждый год свыше 20 лет стажа судейской деятельности выплата увеличивается на 1 %, но не может быть более 85 % денежного содержания судьи.

Судьям, у которых нет полного стажа судейской деятельности, пенсия исчисляется пропорционально имеющемуся стажу, т.е. ее величина снижается за каждый недостающий до полной выслуги год на 4 %.

9.2.4.6. Пенсионное обеспечение за выслугу лет работников летно-испытательного состава авиации и космонавтов

Согласно законодательству о государственном пенсионном обеспечении работники летно-испытательного состава приобретают право на пенсию за выслугу лет при наличии выслуги не менее 25 и 20 лет (соответственно мужчины и женщины), а при оставлении летной работы в связи с нарушением здоровья – при наличии выслуги не менее 20 и 15 лет (соответственно мужчины и женщины).

Пенсия за выслугу лет работникам летно-испытательного состава устанавливается к страховой пенсии по возрасту или по инвалидности. При этом если указанные работники после назначения им пенсии за выслугу лет продолжают выполнять работы в должностях, дающих право на эту пенсию, то пенсия за выслугу лет им не выплачивается.

Величина пенсии исчисляется относительным способом к расчетному показателю (размеру государственной социальной пенсии по возрасту). Однако при этом имеет значение то, какое количество стажа приходится на непосредственное выполнение испытательных полетов на штатных рабочих местах членов летных экипажей. Таким образом образуется две группы субъектов:

1) лица, которые при наличии основания имели не менее 2/3 указанной работы в рамках всей продолжительности выслуги лет;

2) лица, которые при наличии основания не имели 2/3 указанной работы в рамках всей продолжительности выслуги лет.

Размер пенсии этим лицам за каждый полный год выслуги сверх 25 и 20 лет повышается на 25 % от величины расчетного показателя, но не выше максимального предела, определяемого законом отдельно для каждой из указанных групп.

Указанным лицам может назначаться и *неполная пенсия* за выслугу лет при условии, если выслуга составляет не менее 20 и 15 лет (соответственно у мужчин и женщин). Неполная пенсия заключается в уменьшении расчетного показателя для исчисления пенсии на 50 % за каждый год (в том числе неполный), недостающий до полной выслуги.

Дополнительно размер рассматриваемой пенсии повышается на 10 % от суммы пенсии за выслугу лет (т.е. без исключения страховой пенсии) летчикам-испытателям I класса.

Основанием для приобретения права на пенсию за выслугу лет *космонавтам* является выслуга не менее 25 лет у мужчин и не менее 20 лет у женщин, из которых не менее 10 календарных лет у мужчин и не менее 7,5 календарных лет у женщин приходятся на работу в летно-испытательном подразделении, а при оставлении работы по болезни при наличии выслуги не менее 20 лет у мужчин и не менее 15 лет у женщин. В соответствии с законодательством правом на пенсию за выслугу лет пользуются космонавты, занимавшие штатные должности в период службы (работы) в качестве:

- космонавтов-испытателей;
- космонавтов-исследователей;
- инструкторов – космонавтов-испытателей;
- инструкторов – космонавтов-исследователей;
- кандидатов в космонавты.

При полном стаже (продолжительностью 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин) космонавтам назначается пенсия за выслугу лет в размере 55 % денежного довольствия (заработка). Если выслуга лет превышает 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин, то пенсия увеличивается на 3 % за каждый полный год работы, но не более 85 % денежного довольствия (заработка). К пенсии также могут устанавливаться надбавки инвалидам I группы, в связи с достижением 80-летнего возраста, а также надбавка на нетрудоспособных иждивенцев.

9.2.5. Пенсионные процедуры

Институт пенсионной процедуры формально не выделен в виде единого обособленного нормативного образования в пенсионном законодательстве, но с точки зрения системы пенсионного права может быть представлен в качестве элемента его Особенной части. Его состав образуют нормы пенсионного права, определяющие:

- правила обращения за пенсией;
- порядок рассмотрения заявления о назначении пенсии и принятия по нему решения (назначение пенсии);
- сроки, порядок выплаты пенсии и ее доставка;
- осуществление удержаний из пенсии;
- порядок выплаты пенсии при переезде пенсионера в иностранное государство на постоянное место жительства;

– основания и порядок приостановления, возобновления выплаты пенсии, перевода с одной пенсии на другую;

– основания и порядок прекращения выплаты пенсии.

Органами, обеспечивающими реализацию указанных норм в отношении большинства государственных и страховых пенсий, по общему правилу являются территориальные отделения ПФР. Тем не менее в некоторых случаях такую деятельность осуществляют специальные пенсионные органы, поэтому более целесообразно назвать исключения из данного общего правила (табл. 3).

Таблица 3

Категории пенсионеров	Органы, осуществляющие назначение, приостановление и прекращения выплаты пенсий
Военнослужащие по контракту, сотрудники МВД, ФСИН, ФСКН России, государственной противопожарной службы, прокуратуры и другие приравненные к ним субъекты, а также члены их семей	Соответствующие ведомственные пенсионные службы в составе федеральных органов исполнительной власти или их территориальных управлений (территориальных органов прокуратуры России) в субъектах Федерации
Судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов	Судебный департамент при ВС РФ и его управления в субъектах Федерации
Судьи Конституционного Суда РФ	Аппарат Конституционного Суда РФ

Пенсии по общему правилу назначаются со дня обращения в соответствующий пенсионный орган, но не ранее дня возникновения права на пенсию. Днем обращения за пенсией при этом считается день получения пенсионным органом заявления и необходимых документов. Следует, однако, отметить, что в настоящее время не существует единого акта, определяющего такие документы, поэтому при обращении за конкретным видом пенсионного обеспечения следует использовать разные нормативные правовые акты в зависимости от статуса нуждающегося и вида пенсии. В связи с этим нужно различать документы:

– при обращении за пенсиями в ПФР[1];

[1] Необходимые документы, требуемые при назначении страховых и большинства государственных пенсий, определяются Приказом Минтруда России от 28 ноября 2014 г. № 958н «Об утверждении перечня документов, необходимых для установления страховой пенсии, установления и перерасчета

– обращении за государственными пенсиями военнослужащим по контракту и приравненным к ним категориям, а также членам их семей[1];

– обращении за пожизненным денежным содержанием судей судов РФ[2];

– обращении за пожизненным денежным содержанием судей КС РФ[3].

По общему правилу в случае, если заявитель не представил все необходимые документы, пенсионный орган извещает его об этом и в соответствии с законодательством по общему правилу заявителю дается *3 месяца* для исправления недостатков. Если лицо укладывается в указанный срок и представляет недостающие документы, то пенсия назначается в этом случае со дня обращения за ней. В про-

---

размера фиксированной выплаты к страховой пенсии с учетом повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии, назначения накопительной пенсии, установления пенсии по государственному пенсионному обеспечению» // Российская газета. 2015. № 6.

[1] См.: *Инструкция* об организации работы по пенсионному обеспечению в системе МВД РФ (утв. Приказом МВД России от 27 мая 2005 г. № 418 // БНА. 2005. № 29); *Порядок* организации пенсионного обеспечения в органах ФСБ России (утв. Приказом ФСБ России от 1 мая 2003 г. № 302 // БНА. 2003. № 37); *Инструкция* об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и членов их семей в уголовно-исполнительной системе (утв. Приказом Минюста России от 30 декабря 2005 г. № 258 // БНА. 2006. № 9); *Инструкция* о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, пособий и компенсаций лицам, проходившим службу в органах по контролю за незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и их семьям (утв. Приказом ФСКН России от 9 января 2008 г. № 2 // БНА. 2008. № 24); Постановление от 12 августа 1994 г. № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения выплаты пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры РФ и их семей» и др.

[2] *Инструкция* о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям (утв. Председателем ВАС РФ 9 июля 2003 г., Председателем ВС РФ 29 июля 2003 г.).

[3] *Положение* о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда РФ, пребывающим в отставке, и ежемесячном денежном содержании и порядке его выплаты членам семьи умершего (погибшего) судьи, находившимся на его содержании (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 1995 г. № 425).

тивном случае днем назначения пенсии будет считаться день фактического предоставления необходимых документов.

В некоторых случаях, определенных законодательством, страховые и государственные пенсии могут быть назначены ранее даты обращения за ними:

– пенсия по инвалидности назначается *со дня признания лица инвалидом*, если обращение за ней последовало не позднее 12 месяцев с этого дня, а если пенсия назначается инвалиду из числа военнослужащих по контракту и лиц, к ним приравненных, – *со дня увольнения со службы*, если инвалидность была установлена в период прохождения службы или не позднее 3 месяцев со дня увольнения с нее;

– пенсия по случаю потери кормильца назначается со дня смерти кормильца, если обращение за ней последовало не позднее 12 месяцев с этого дня, а если обращение последовало позднее, то на 12 месяцев ранее дня обращения;

– страховая пенсия по возрасту может быть назначена со дня, следующего за днем увольнения с работы, если обращение за ней последовало не позднее 30 дней со дня увольнения.

Пенсионный орган при приеме и рассмотрении заявления об установлении пенсии и необходимых документов осуществляет следующие действия:

– проверяет правильность оформления заявления и соответствие изложенных в нем сведений документу, удостоверяющему личность, и иным представленным документам;

– сличает подлинники представленных документов с их копиями, фиксирует выявленные расхождения;

– регистрирует заявления граждан и выдает расписку-уведомление, в которой указывается дата приема заявления, перечень недостающих документов и сроки их представления;

– истребует документы, необходимые для назначения пенсии, перерасчета размера пенсии, перевода с одной пенсии на другую и выплаты пенсии, дает оценку содержащимся в них сведениям;

– принимает меры по фактам представления документов, содержащих недостоверные сведения;

– принимает решения о назначении пенсии либо об отказе в ее назначении на основании совокупности представленных документов;

Таблица 4

Вид пенсии	Срок назначения	Особенности периода выплаты
Пенсия по возрасту, а также страховая пенсия за специальный страховой стаж	Пожизненно	Без условий
Пенсия по инвалидности	На срок, в течение которого лицо считается инвалидом	а) Государственные пенсии по инвалидности могут назначаться пожизненно, если инвалидность установлена без срока переосвидетельствования. б) Страховая пенсия по инвалидности выплачивается не далее чем до дня достижения инвалидом общеустановленного пенсионного возраста. В этом случае производится автоматическое назначение страховой пенсии по возрасту при условии наличия у инвалида не менее 15 лет общего страхового стажа и величины индивидуального пенсионного коэффициента не менее 30. При отсутствии одного из указанных условий страховая пенсия по возрасту будет назначена инвалиду по достижении им 60 и 65 лет (соответственно женщине и мужчине)
Пенсия по случаю потери кормильца	На срок, в течение которого лицо считается нетрудоспособным иждивенцем	Этот срок *всегда* является *относительно неопределенным*. Характеризуя эту особенность пенсий по случаю потери кормильца, следует отметить и то, что они в определенных случаях могут устанавливаться *пожизненно*. Это имеет место, например, при назначении пенсии родителям погибшего военнослужащего по призыву, если они достигли общеустановленного пенсионного возраста, инвалидам, для которых группа инвалидности устанавливается пожизненно, и т.д.
За выслугу лет	Пожизненно	Судье пожизненное денежное содержание выплачивается в период пребывания его в отставке при условии сохранения гражданства РФ и прекращается в случае прекращения отставки или утраты гражданства РФ

– при принятии решения о назначении пенсии заводит и оформляет в установленном порядке пенсионное дело;

– осуществляет перерасчет назначенных пенсий, перевод с одной пенсии на другую;

– в установленных законом случаях приостанавливает и (или) прекращает выплату пенсии.

Удержания из пенсии представляют собой предусмотренные пенсионным законодательством меры, реализуемые пенсионным органом, осуществляемые на основании:

– решений пенсионных органов о взыскании излишне выплаченных сумм пенсий;

– исполнительных документов;

– решений судов о взыскании сумм пенсий, выплаченных вследствие злоупотреблений со стороны пенсионера, установленных в судебном порядке.

Удержания на основании решения пенсионного органа не может превышать 20 % пенсии. При взыскании на основании установленных законодательством исполнительных документов в порядке исполнительного производства с суммы пенсии может быть удержано не более 50 % ее размера. При взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, возмещении вреда, причиненного здоровью или в связи со смертью кормильца, а также при возмещении ущерба, причиненного преступлением, с пенсии может быть удержано не более 70 % ее величины. В случае прекращения выплаты пенсии до полного погашения пенсионером задолженности оставшаяся задолженность взыскивается в судебном порядке.

Что касается срока, на который назначается пенсия (страховая или государственная), то он зависит от основания ее предоставления, а в некоторых случаях от статуса пенсионера, что отражено в табл. 4.

При неполучении назначенной пенсии в течение определенного законодательством периода либо в случае, когда пенсионер не совершает требуемых от него по закону действий, направленных на подтверждение своего права на пенсию, ее выплата может быть *приостановлена* по решению пенсионного органа. Такая ситуация складывается в случаях:

– поступления пенсионера, получающего государственную пенсию за выслугу лет, на государственную службу – на весь период службы[1];

– переезда пенсионера на новое место жительства, подведомственное другому территориальному пенсионному органу;

– выезда пенсионера на постоянное место жительства за пределы РФ – на 6 месяцев начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором поступили необходимые документы, подтверждающие выезд;

– неполучения установленной страховой пенсии в течение 6 месяцев подряд – на весь период неполучения указанной пенсии начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором истек указанный срок;

– неявки инвалида в назначенный срок на переосвидетельствование в орган, осуществляющий экспертизу инвалидности, – на 3 месяца начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором истек указанный срок.

При устранении указанных обстоятельств выплата пенсии возобновляется в прежнем размере, за исключением случаев, когда инвалиду при переосвидетельствовании изменяется группа инвалидности.

В законодательстве в настоящее время не содержится правил, устанавливающих единые основания *прекращения* выплаты для всех видов пенсий. Однако, анализируя нормы действующего законодательства, можно сделать вывод о наличии общих и специальных оснований для прекращения выплаты пенсии. К числу *общих оснований* можно отнести:

– смерть пенсионера, признание его умершим или безвестно отсутствующим[2];

---

[1] Как ни странно, соответствующие правила не являются унифицированными. Так, поступление вновь на военную или правоохранительную службу для пенсионера из числа сотрудников МВД является основанием для прекращения выплаты ему пенсии.

[2] Следует отметить, что выплата пенсии сотрудникам ФСБ РФ, признанным в установленном порядке безвестно отсутствующими, не прекращается, а *приостанавливается*.

– истечение срока, на который пенсионер признан инвалидом, если он не подтвердил прохождение переосвидетельствования;

– утрата членом семьи статуса нетрудоспособного иждивенца (в отношении пенсии по случаю смерти кормильца);

– переход со страховой пенсии на государственную и наоборот (перевод на пенсию одного вида не является основанием для прекращения выплаты).

Специальные основания прекращения выплаты пенсии различаются в зависимости от категории пенсионера и вида пенсии (табл. 5):

Таблица 5

Специальные основания прекращения выплаты страховых и большинства государственных пенсий	Специальные основания прекращения выплаты пенсии пенсионерам из числа военнослужащих по контракту, приравненных к ним категорий, членов их семей, а также судьям
1. Истечение установленного законом срока, прошедшего со дня приостановления выплаты пенсии. 2. Истечение 3 месяцев со дня, когда выплата пенсии по инвалидности была приостановлена в связи с непрохождением инвалидом переосвидетельствования. 3. Установление подложности документов или искажения сведений, представленных лицом при назначении пенсии	1. Лишение пенсионера воинского или специального звания. 2. Утрата статуса судьи при пребывании в отставке (в отношении пожизненного денежного содержания)

Пенсионным законодательством предусматривается процедура восстановления пенсии, выплата которой была прекращена. При восстановлении выплаты пенсии право на нее не пересматривается, но происходит исчисление в соответствии с законом, действующим на момент восстановления пенсии. Однако если при восстановлении выплаты размер пенсии не достигает величины, имевшейся на день ее прекращения, пенсионеру восстанавливается пенсия в прежнем, более высоком размере. В частности, восстановление выплаты пенсии производится:

– в случае отмены решения суда об объявлении пенсионера умершим или о признании пенсионера безвестно отсутствующим;

– по желанию пенсионера, получателя страховой пенсии, в случае наступления новых обстоятельств или надлежащего подтверждения прежних обстоятельств, дающих право на установление

страховой пенсии, если со дня прекращения выплаты указанной пенсии прошло не более 10 лет;

– при подаче пенсионером заявления о восстановлении выплаты пенсии после отказа от ее получения;

– при назначении страховой пенсии по возрасту для государственных гражданских служащих и работников летно-испытательного состава авиации в связи с прекращением выплаты страховой пенсии по инвалидности (восстановление пенсии за выслугу лет).

Иные процедуры (доставка пенсии, перевод с одной пенсии на другую, выплата пенсии при переезде пенсионера в иностранное государство на постоянное место жительства) не составляют большой сложности, поэтому для более подробного изучения соответствующих вопросов достаточно обратиться к содержанию пенсионных законов и связанных с ними подзаконных актов.

Глава 10

ПОСОБИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

10.1. Классификация и место пособий в системе права социального обеспечения

Следует обратить внимание на то, что в современном российском законодательстве закреплено большое число причин нуждаемости, для устранения или сглаживания которых предусматриваются пособия. Это обстоятельство создает определенные трудности в части приведения всего многообразия оснований для обращения за назначением пособий в систему, в том числе по причинам разноуровневого регулирования, отсутствия продуманной концепции развития законодательства в этой сфере и, как следствие этого, его объективной нестабильности. По этой причине имеется необходимость прежде всего в познавательном плане в осуществлении классификации пособий. В литературе используется достаточно большое число критериев для их видообразования (рис. 4).

В основу построения этого раздела следует положить, на наш взгляд, такой наиболее значимый критерий разграничения пособий, неоднократно упоминавшийся в литературе[1], как их *функциональное назначение*[2]. С теоретической точки зрения применение указанного критерия позволит не только определить место и специфику данного

---

[1] Значение функциональной характеристики пособий отмечается в литературе. В частности, В.С. Андреев, К.С. Батыгин обращали внимание на различие между пособиями, временно заменяющими утраченный заработок, и пособиями, предоставляемыми для покрытия дополнительных расходов (См.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 255–256; *Социальное* страхование в СССР / под ред. К.С. Батыгина. М.: Профиздат, 1973. С. 100–123).

[2] Предложенная классификация, как и любая другая, является в определенной степени условной, поскольку в нормотворческой практике нередко допускается использование в одном и том же нормативном правовом акте одновременно нескольких критериев для классификации, в результате чего происходит смешение оснований предоставления, субъектов-получателей и функционального назначения пособий.

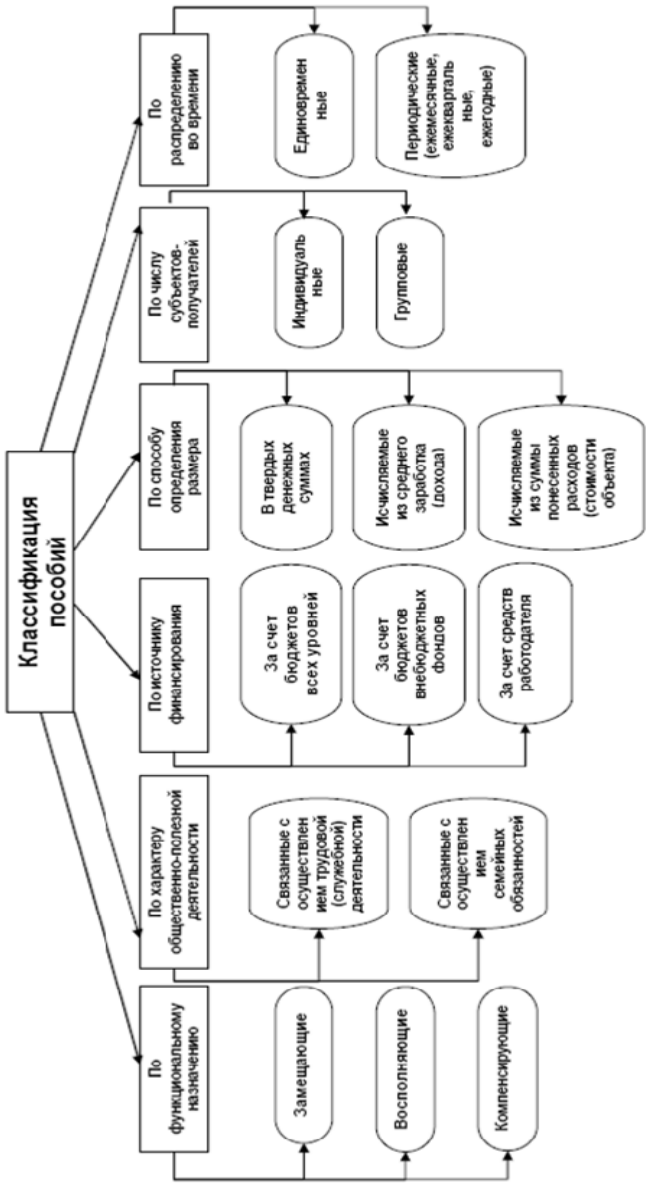
Классификация пособий
По распределению во времени
Единовременные
Периодические (ежемесячные, ежеквартальные, ежегодные)
По числу субъектов-получателей
Индивидуальные
Групповые
По способу определения размера
В твердых денежных суммах
Исчисляемые из среднего заработка (дохода)
Исчисляемые из суммы понесенных расходов (стоимости объекта)
По источнику финансирования
За счет бюджетов всех уровней
За счет бюджетов внебюджетных фондов
За счет средств работодателя
По характеру общественно-полезной деятельности
Связанные с осуществлением трудовой (служебной) деятельности
Связанные с осуществлением семейных обязанностей
По функциональному назначению
Замещающие
Восполняющие
Компенсирующие

Рис. 4

вида предоставлений в системе права социального обеспечения, но и в немалой степени будет иметь значение в решении проблемы институционального единства правовых норм, регламентирующих отношения по обеспечению нуждающихся пособиями.

Используя метод обобщения, можно выделить три основные функции данного вида социально-обеспечительного предоставления. Первая из них связана с *временным замещением* средств для жизни, утраченных по причине временной неспособности к осуществлению трудовой деятельности, которыми для большинства населения, как правило, является заработная плата. Данную функцию, в частности, выполняют все разновидности пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам для граждан, в основном работающих по трудовому договору и застрахованных по системе обязательного социального страхования. В таких случаях пособие призвано временно заместить полностью или в части утраченный лицом заработок или доход на период, когда вследствие болезни, необходимости ухода за членом семьи или иных объективных причин нуждающийся не имеет возможности получать вознаграждение за труд или иную приносящую доход деятельность.

Вторая функция, которая характеризует направленность пособий, касается *восполнения* дополнительных затрат, которые несет нуждающийся, ограниченности или отсутствия собственных средств, необходимых для обеспечения нормального жизнесуществования гражданина и членов его семьи. Данную функцию выполняет большинство пособий гражданам, имеющим детей, лицам, пострадавшим от радиационных катастроф, беженцам и вынужденным переселенцам, малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам и некоторым другим. Направленность и механизм действия восполняющих пособий характеризуются двумя моментами. С одной стороны, такие пособия создают условия для удовлетворения алиментарных потребностей нуждающихся в течение относительно определенного периода времени. Так, например, единовременное пособие по рождению ребенка или ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им определенного возраста выплачивается в целях покрытия затрат, связанных с его воспитанием в первые годы жизни, на которые, как правило, приходятся значительные расходы родителей или лиц, их заменяющих. С другой стороны, восполняющие пособия назначаются для поддер-

жания уровня доходов малоимущих граждан (семей) не ниже установленного государством стандарта (прожиточного минимума), включая временное предоставление средств для жизнесуществования отдельным категориям граждан, которые по определенным в законодательстве причинам их не имеют (беженцы, вынужденные переселенцы и др.). Кроме этого, необходимо также отметить, что восполняющая функция рассматриваемой группы пособий, как правило, не предполагает строго целевого использования данных средств, поскольку их расходование осуществляется в пределах общей суммы доходов семьи или лица, куда включаются и пособия.

Третья функция пособий заключается в обеспечении *компенсации* повышенных для данного нуждающегося лица (семьи) в определенный период времени расходов либо утраты жилья или иного имущества. Функциональное назначение компенсирующих пособий существенно отличается от рассмотренных ранее возмещением определенного характера фактически понесенных *целевых расходов* или *имущественных потерь*. В некоторых случаях, например, при потере жилья вследствие экстремальных жизненных ситуаций природного, социального или техногенного характера и т.п., для компенсационных пособий могут быть установлены ограничения по направленности их расходования. Это может выражаться, в частности, в обязывании нуждающегося приобретать на средства пособия только определенные виды имущества либо в возмещении только установленных законом видов расходов. К такого рода пособиям относятся денежные выплаты в целях компенсации расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, твердого топлива[1], за утрату жилья и имущества в результате военных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций и т.д.

Рассмотренные свойства и характеристики отражают самобытность пособий в рамках социально-обеспечительных отношений, а правовым нормам, их закрепляющим, придают предметную и функ-

---

[1] Некоторые авторы, следуя положениям действующего законодательства, констатируют, что компенсации и субсидии являются самостоятельными видами социального обеспечения, не приводя, однако, достаточных аргументов в пользу этого вывода (*Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М.. 2002. С. 447; *Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А.* Право социального обеспечения: учеб. М.: Кнорус, 2004. С. 167).

циональную специфику. Применительно к системе права социального обеспечения названные черты способствуют образованию и существованию в ней крупного структурного элемента в составе Особенной части.

Как показывает нормотворческая практика последних лет в отношении данного вида социального обеспечения, законодатели всех уровней идут по пути расширения числа оснований предоставления и получателей некоторых пособий в зависимости от появления приоритетных направлений государственной политики применительно к отдельным категориям граждан[1]. Все это неизбежно ведет к увеличению и усложнению нормативного массива в этой сфере и в обозримом будущем данная тенденция вряд ли изменится, тем более что существующее в настоящее время законодательство о пособиях основано на одновременном использовании разноплановых критериев, в числе которых объединяются и специальный статус субъектов, и причина нуждаемости, и целевая направленность пособий. Именно по этой причине в некоторых случаях в рамках одного законодательного акта можно обнаружить пособия, выполняющие совершенно разные функции и существенно отличающиеся по порядку исчисления и назначения. Одним из наиболее ярких примеров этому служит законодательство о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, которое построено на основе обособления определенной группы субъектов-получателей, имеющих при этом различный статус, а также объединения не совпадающих по функциональному назначению пособий.

Несмотря на сказанное, отмеченное различие в направленности пособий дает основание говорить о том, что совокупность нормативных положений, регламентирующих основания, условия и порядок предоставления этих выплат, учитывая объем и различные предметно-функциональные характеристики правовых норм, все же

[1] В частности, можно привести в пример законодательство о государственных пособиях гражданам, имеющим детей. В нем в 2006–2007 гг. были введены пособия при передаче ребенка на воспитание в семью и женам военнослужащих по призыву. При условии улучшения в дальнейшем финансового положения государства расширение оснований для получения пособий может коснуться граждан, проживающих в сельской местности, многодетных и молодых семей и некоторых других.

может представлять собой определенную систему. Количество нормативного материала в рассматриваемой сфере значительно переросло рамки правового института и преобразовалось в *качественно новое* образование – *генеральный институт*[1] Особенной части права социального обеспечения. Состав данного генерального института в связи с нестабильностью правового регулирования в этой сфере в настоящее время находится еще в стадии становления. Это тем не менее не является препятствием для выявления в его структуре трех функционально различных блоков правовых норм, которые при определенных условиях можно считать институциональными образованиями. В частности, сложившимся и относительно устойчивым на настоящий момент можно считать *институт замещающих пособий* в составе генерального института. Другими формирующимися институтами можно считать комплексы норм, относящиеся к регулированию восполняющих и компенсирующих пособий.

Что касается возможного обособления в качестве относительно самостоятельного процедурного института назначения пособий, то в настоящий период, связанный с постоянной реформацией законодательства в этой области и значительной специализацией, различием порядка назначения многочисленных видов и подвидов пособий, достаточно сложно обеспечить структурное единство такого элемента в рамках генерального института пособий. Именно поэтому процедурные нормы, связанные с порядком обращения за пособиями и их назначения, будут рассматриваться в дальнейшем в качестве самостоятельных элементов каждого из названных правовых образований.

Проанализировать весьма значительный по объему нормативный массив, устанавливающий и регламентирующий различные пособия на федеральном, региональном, а также на местном уровнях, не только затруднительно, но и нецелесообразно. По это причине дальнейшее изложение и структура этого раздела учебника будут связаны с рассмотрением наиболее распространенных и значимых для нуждающихся разновидностей пособий, прежде всего закрепленных федеральным законодательством.

---

[1] В настоящей главе предпринята попытка в познавательных целях дать более полное представление о содержании генерального института пособий, объединив соответствующие нормы в первую очередь по функциональным характеристикам.

10.2. Замещающие пособия

10.2.1. Общая характеристика замещающих пособий

К замещающим пособиям, как уже отмечалось ранее, следует отнести денежные выплаты, которые назначаются в качестве временной замены заработной платы или дохода лица, которые оно утратило в связи с невозможностью осуществления по объективным указанным в законе причинам трудовой или иной приносящей доход деятельности. Таким образом, важнейшей чертой названных выплат нужно считать *временное замещение* именно *основного* или *единственного* источника средств к существованию. Стало быть, указанные пособия назначаются на относительно непродолжительный период времени до устранения обстоятельств, послуживших приостановлению получения лицом заработной платы (дохода), на которую он, относясь к категории *занятых граждан*, *при обычных условиях мог рассчитывать*, осуществляя трудовую или иную приносящую доход деятельность. Указанная характеристика замещающих пособий подчеркивает, что данные выплаты являются временным *денежным эквивалентом утраченного заработка (дохода)* именно для *занятого лица*, который *имеет оплачиваемую работу* или *осуществляет в собственных интересах приносящую доход деятельность*. При этом поскольку у незанятых граждан (в частности, вследствие безработицы) нет заработка (дохода), то в отношении данной категории замещающая функция пособий объективно *не может быть выполнена*.

Появление замещающих пособий в нашей стране следует связывать с формированием на рубеже XIX–XX вв. системы социального страхования. Тем не менее законодательное ее оформление в досоциалистический период, как и ее функционирование, трудно назвать оптимальным и отвечающим потребностям общественного развития того времени. Политика царского правительства в этой сфере была медлительной, односторонней, в основном отражающей интересы промышленников и предпринимателей, имущих классов, возлагающей затраты по страхованию на самих работников, а потому едва ли могла быть оценена положительно с их стороны, учитывая поистине

ужасающие условия труда и данные по производственному травматизму и смертности в конце XIX – начале XX в.[1]

Прообразом замещающих пособий в указанный период стали выплаты в связи с возмещением вреда от несчастных случаев на производстве, установленные первоначально Законом о вознаграждении потерпевших рабочих вследствие несчастных случаев от 2 июня 1903 г.[2], а впоследствии страховые выплаты по законам от 23 июня 1912 г. «О страховании от несчастных случаев» и «О страховании на случай болезни». В определенной степени развивали данные положения и нормы Устава о промышленном труде 1913 г.

Однако законодательные акты начала XX в., хотя и были призваны закрепить систему обязательного социального страхования и устранить существовавшие проблемы в обеспечении рабочих, не достигли этой цели. Основным недостатком законодательства этого времени являлось избирательное действие актов как по территории (они не распространялись на многие районы России), так и по кругу субъектов, охватывая в совокупности не более 15 % от общей численности рабочих России[3].

Учитывая очевидные концептуальные недостатки законодательных актов царского правительства и Государственной Думы Российской империи, в качестве альтернативного варианта развития социального страхования в России на IV (Пражской) Всероссийской конференции РСДРП 1912 г. были сформулированы и приняты основополагающие принципы развития данной системы, вошедшие в историю под названием *ленинской страховой рабочей программы*[4]. Ключевые идеи данной программы заключались в следующем:

---

[1] О статистике по данному вопросу см., например: *Лунц М.Г.* Из истории фабричного законодательства. М., 1909. С. 114–222; *Вигдорчик Н.А.* Социальное страхование (систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования). СПб., 1912. С. 202–207.

[2] Следует сказать также о том, что в Российской империи были приняты и действовали шесть частных законов, касавшихся обеспечения рабочих и служащих казенных заводов и государственных ведомств (Подробнее об этом см.: *Любимов Б.* Социальное страхование в прошлом и настоящем. М., 1925. С. 42–43).

[3] *Любимов Б.* Указ. соч. С. 98. См. также: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 78.

[4] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 21. С. 146–149.

а) страхование должно обеспечивать рабочих во всех случаях утраты трудоспособности или потери заработка; б) страхованием должны быть охвачены все лица наемного труда и члены их семей; в) застрахованные должны обеспечиваться по принципу возмещения полного заработка, а все расходы должны возлагаться на предпринимателей и государство; г) всеми видами страхования должны ведать единые страховые организации, созданные по территориальному принципу на началах полного самоуправления[1].

Преимущественно на основе этих принципов впоследствии стала развиваться система замещающих пособий в рамках советского государственного социального страхования, в значительной степени сохранив свои основные черты и в современном российском законодательстве.

Общими признаками, при помощи которых можно дать характеристику практически всем разновидностям замещающих пособий, являются:

– субъекты-получатели;
– основание назначения;
– источник выплаты;
– порядок исчисления размера;
– порядок назначения и выплаты.

Субъекты-получатели. Необходимо подчеркнуть, что субъектами-получателями замещающих пособий могут быть только те нуждающиеся, которые относятся к числу застрахованных по системе обязательного социального страхования работающих граждан. Именно поэтому данная группа пособий в литературе[2] нередко именуется *страховыми пособиями*, что, однако, не совсем верно, ибо перечень субъектов-получателей данной группы, как будет показано далее, является более широким. Таким образом, замещающие пособия могут быть поделены на две группы: а) страховые и б) государственные.

---

[1] По разным причинам некоторые из указанных принципов в полной мере не были реализованы. Подробнее об этом см.: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 43–79.

[2] См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 387.

Тем не менее в основной массе замещающие пособия получают именно застрахованные лица, к которым в соответствии с законодательством относятся:

– работники, заключившие трудовой договор, со дня, с которого они должны приступить к работе, либо со дня фактического допуска к работе с ведома или по поручению работодателя[1];

– государственные гражданские и муниципальные служащие;

– лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе;

– священнослужители;

– лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы в уголовно-исполнительных учреждениях в случае привлечения их к оплачиваемому труду[2];

– лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели; адвокаты; нотариусы; члены крестьянских (фермерских) хозяйств; физические лица, не имеющие статуса индивидуальных предпринимателей; члены родовых, семейных общин малочисленных народов Севера), в случаях добровольного вступления в отношения по уплате страховых взносов в ФСС.

---

[1] Нужно подчеркнуть, что законодательством закреплены презумпции, которые в определенной степени нарушают общее правило о субъекте-получателе. Речь идет о лицах, которые утратили трудоспособность в течение 30 календарных дней *после прекращения трудового договора (служебного контракта)*. Для указанных категорий граждан рассматриваемая группа пособий объективно *не может* преследовать цель временно заместить утраченный заработок по той простой причине, что после восстановления трудоспособности у лица его просто не будет. С формальной точки зрения с момента прекращения трудового договора (служебного контракта) указанные лица уже не являются работниками и, следовательно, застрахованными по системе обязательного социального страхования. Таким образом, выплаты для этой категории граждан в большей степени можно относить к числу *восполняющих пособий* на период до восстановления трудоспособности и начала поиска новой работы.

[2] См.: *Постановление* 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» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4106.

Отметим, что *безусловным правом* на обращение за всеми видами замещающих пособий обладают *лица, заключившие трудовой договор*, а также *лица, замещающие государственные (муниципальные) должности*. Другие группы застрахованных имеют право обращаться либо только за отдельными видами замещающих пособий, либо при соблюдении такого специального условия, как добровольная уплата страховых взносов в течение установленного законодательством периода. Осужденные к лишению свободы, привлекаемые к труду, могут обращаться за пособиями по временной нетрудоспособности в случае собственного заболевания, травмы или карантина и только в исключительных случаях, предусмотренных УИК РФ, с учетом режима и условий отбывания наказания также за иными видами пособий по временной нетрудоспособности.

Говоря о субъекте-получателе замещающих пособий, необходимо также обратить внимание на исключения, содержащиеся в законодательстве, когда к числу нуждающихся могут относиться лица, *не являющиеся застрахованными* по системе обязательного социального страхования. Так, в частности, правом на получение замещающего пособия по беременности и родам в виде сохранения на соответствующий период сумм денежного довольствия обладают женщины из числа военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий.

Основание назначения. Важным моментом при рассмотрении замещающих пособий является анализ фактической и формальной стороны основания для обращения за ними. Общей для всех рассматриваемых пособий *фактической стороной* основания является, как уже было отмечено, утрата заработка или дохода вследствие объективных обстоятельств, предусмотренных законодательством. К таким обстоятельствам *(страховым случаям)*, с которыми связывается возникновение обязанности страхователя и страховщика (ФСС) осуществлять обеспечение в виде замещающих пособий, в настоящее время следует относить:

– заболевание или травму нуждающегося лица, связанные с утратой трудоспособности;

– необходимость осуществления ухода за больным членом семьи;

– карантин нуждающегося лица, его детей или недееспособного члена семьи;

– необходимость протезирования нуждающегося лица или направление его в санаторно-курортное учреждение непосредственно после стационарного лечения;

– социальные отпуска[1] (по беременности и родам, при усыновлении (удочерении) малолетнего ребенка, на период ухода за малолетним ребенком).

Говоря о *формальной стороне* основания для назначения замещающих пособий, необходимо иметь в виду, что исторически в советском, а теперь в российском законодательстве об обязательном социальном страховании закреплен единый документ, подтверждающий факт нетрудоспособности и характер обстоятельств, этому послуживших, который не может быть заменен иными документами. Речь идет о *листке нетрудоспособности (больничном листе)*, который выдается на территории Российской Федерации лечащими врачами всех медицинских организаций, имеющих лицензию на осуществление экспертизы временной нетрудоспособности, независимо от формы собственности, а также врачами, занимающимися частной практикой вне медицинских организаций, при наличии соответствующей лицензии. В некоторых случаях по решению органа управления здравоохранением субъекта Федерации, согласованному с территориальным отделением ФСС, правом выдавать листки нетрудоспособности наделяется средний медицинский персонал, при отсутствии в населенном пункте врача.

Следует подчеркнуть, что листок нетрудоспособности выдается либо в случаях, прямо предусмотренных законом (например, при беременности и родах), либо при обосновании врачом в медицинской карте больного необходимости временного освобождения от работы на основании данных о состоянии здоровья пациента, полученных в результате осмотра.

Листок нетрудоспособности относится к числу документов строгой отчетности, с которыми связывается расходование средств обя-

---

[1] Термин «социальные отпуска» используется как обобщающая категория в отношении разновидностей времени отдыха, закрепленных трудовым, административным и уголовно-исполнительным законодательством, цель которых заключается в освобождении граждан от исполнения трудовых или иных обязанностей, вытекающих из закона, в связи с необходимостью осуществления общественно полезных функций, прежде всего семейного характера.

зательного социального страхования, поэтому к его хранению и обороту предъявляются достаточно жесткие требования. Ответственность за получение, хранение и распределение бланков, а также за учет и отчетность по ним несут руководители и главные бухгалтеры органов здравоохранения и медицинских учреждений. При этом указанные органы и учреждения должны обеспечивать точный количественный учет прихода, наличия и расхода бланков в специальных книгах учета и регистрации распределения бланков листков нетрудоспособности. Бланки документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность, в медицинских учреждениях должны храниться в несгораемых шкафах специальных помещений, опечатываемых в нерабочее время. Листки нетрудоспособности должны храниться в бухгалтерии работодателя наравне с денежными документами отдельно от всех других расходных документов.

В зависимости от вида нетрудоспособности (заболевание или травма, беременность и роды, уход за больным членом семьи, карантин и др.) законодательством предусматриваются особенности, связанные со сроками, на которые выдается и продлевается листок нетрудоспособности. В таких случаях на основе данного документа определяется фактический период, на который требуется заместить заработок в пределах максимальных сроков выплаты, установленных законом для каждого вида замещающих пособий.

Законодательством также предусмотрены исключения из общего правила относительно формального основания для назначения замещающих пособий. Так, беременные женщины, проходящие государственную правоохранительную или военную службу, предъявляют по месту службы вместо листка нетрудоспособности *медицинскую справку* установленного образца. В отношении замещающего пособия по уходу за ребенком основание является сложным: *заявление* работника (с приложением определенных законодательством документов) и *приказ* работодателя *(нанимателя)* о предоставлении соответствующего социального отпуска, изданный на основе этого заявления.

Источник выплаты. По общему правилу источником выплаты замещающих пособий являются средства, сформированные за счет части заработной платы или дохода лица, не полученной им в связи участием в обязательном социальном страховании и представленной

в виде страховых взносов, уплачиваемых в ФСС[1]. Не меняет существа дела и преимущественно используемый способ выплаты нуждающимся замещающих пособий самим работодателем в зачет причитающихся с него страховых взносов, направляемых в ФСС, поскольку соответствующие суммы с момента определения объекта обложения и базы для исчисления страховых взносов преобразуются в средства обязательного социального страхования. В таких случаях изменяется только форма отчетности, при этом подтверждением использования указанных средств по назначению является листок нетрудоспособности, который предъявляется работодателем в территориальное отделение ФСС.

Важно подчеркнуть и то, что для замещающих пособий, связанных с утратой заработка вследствие *несчастного случая на производстве или профессионального заболевания*, предусмотрен особый механизм финансирования. Дело в том, что финансовым источником формирования средств для выплаты указанного вида пособий являются страховые взносы работодателей на социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. При этом работники полностью освобождены от несения соответствующих расходов, поскольку указанные страховые взносы взимаются на основании специальных законодательных актов и полностью относятся на производственные (реализационные) затраты работодателей[2]. Таким способом законодатель обеспечивает своеобразное равновесие между трудом и капиталом: полезный эффект, приносимый использованием рабочей силы работника, выражается в форме прибыли работодателя, опасность же ограничения

---

[1] В качестве исключения источником финансирования выплаты замещающих пособий могут также являться средства работодателя. В частности, в соответствии с законодательством *за счет работодателя* оплачиваются первые три дня временной нетрудоспособности, возникшей вследствие заболевания или травмы.

[2] Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний относятся в соответствии с налоговым законодательством *к расходам* на производство и (или) реализацию по налогу на прибыль организаций, по единому сельскохозяйственному налогу и по упрощенной системе налогообложения, которые вычитаются из общей суммы доходов налогоплательщика при определении объекта налогообложения и налоговой базы (ст. 264 НК РФ).

или утраты трудоспособности у работника в процессе производства закладывается в себестоимость создаваемого (реализуемого) товара или оказываемой услуги.

Указанное различие в способах образования средств в области финансирования замещающих пособий, свойственное и законодательству зарубежных стран, вполне обосновано, ведь потенциальная возможность повреждения здоровья или причинения смерти непосредственно в рамках трудовой деятельности намного выше, чем в обыденной жизни. Работодатель же как владелец средств производства является ответственной стороной за причинение вреда работнику, вызванного воздействием вредных или опасных производственных факторов. При этом, поскольку риск наступления неблагоприятных для гражданина последствий по объективным причинам не может быть одинаковым в различных сферах производственной деятельности, законодатель установил 32 класса (уровня) профессионального риска, с которыми связывается объем страховых взносов на обязательное социальное страхование, уплачиваемых на территории России всеми работодателями. Конкретные классы (уровни) профессионального риска для данного работника должны определяться работодателями в рамках процедуры специальной оценки условий труда с учетом объективных критериев: характера, длительности и интенсивности воздействия неблагоприятных производственных факторов и факторов технологического процесса на организм человека.

Как было показано ранее, источником выплаты замещающих пособий в некоторых случаях могут выступать не только средства, сформированные за счет страховых взносов, но и бюджетное финансирование в случаях выплаты пособий нуждающимся из числа военнослужащих и служащих правоохранительной системы.

Порядок исчисления размера. Для всех разновидностей замещающих пособий, учитывая их назначение, предусматривается единый порядок исчисления. Общей величиной, из которой осуществляется исчисление размера пособия, является *средняя заработная плата* (средняя месячная или дневная), определяемая *за расчетный период*[1], предшествовавший дате утраты заработка. При этом лицам,

[1] По действующему законодательству этот период составляет 24 календарных месяца, или 730 календарных дней.

самостоятельно обеспечивающим себя работой, при их добровольном вступлении в отношения по обязательному социальному страхованию от временной нетрудоспособности или в связи с материнством пособие исчисляется из суммы, не превышающей нормированный государством предел.

Важно подчеркнуть, что в расчетном периоде, требуемом для определения среднего заработка (дохода), *не учитываются* периоды:

– временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком;

– освобождения работника от работы с полным или частичным сохранением заработной платы, на которую в соответствии с законодательством не начислялись страховые взносы (время исполнения лицом государственных или общественных обязанностей в качестве присяжного или арбитражного заседателя; работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний в интересах избирательных комиссий на не постоянной (не штатной) основе; других подобных периодов, где сохранение заработной платы не производится за счет работодателя).

В случаях, когда замещающие пособия выплачиваются за календарные дни (нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам) при их исчислении используется *средний дневной заработок*, определяемый путем деления суммы среднего заработка (дохода) за расчетный период на количество приходящихся на него календарных дней, за исключением указанных неучитываемых периодов.

Исчисление размеров замещающих пособий, выплачиваемых ежемесячно (пособие по уходу за ребенком), также осуществляется на основе определения среднего заработка за расчетный период, однако в этих случаях для такого исчисления достаточно определить размер *среднего месячного заработка*.

Еще один важный момент, на который следует обратить внимание при характеристике порядка исчисления замещающих пособий, связан с установлением государством *максимальных размеров пособий* за календарный месяц соответствующего периода (нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам). Дело в том, что озвученная еще в ленинской страховой рабочей программе идея о полном возмещении утраченного работником заработка во всех случаях утраты трудоспособности в советский период не была реализована

на практике в полном объеме. В первых советских законодательных актах в области обеспечения нуждающихся пособиями закреплялись не только максимальные пределы размера пособий, но и право органов управления социальным обеспечением (НКТ РСФСР) в случаях острых промышленно-хозяйственных кризисов в стране сокращать размеры назначаемых пособий[1]. В последующие годы государство также не отказывалось от установления максимального размера пособия, хотя это обстоятельство вуалировалось при помощи закрепления максимальной суммы заработка, из которого исчислялись, в частности, пособия по временной нетрудоспособности[2].

Максимальная величина пособий по временной нетрудоспособности за календарный месяц определяется и в современном законодательстве, однако различными способами для пособий от общего заболевания и пособий от трудового увечья или профзаболевания, что можно обнаружить при ознакомлении с соответствующими специальными нормативными правовыми актами системы обязательного социального страхования.

Существенным обстоятельством, объединяющим замещающие пособия и влияющим на порядок их исчисления, является зависимость размера этих выплат от длительности *страхового стажа при обеспечении пособиями* по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. От продолжительности страхового стажа зависит *только размер* пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, *но не право* на обращение за ними. Исходя из этого, следует подчеркнуть, что страховой стаж в определенной степени отражает объем участия лица в формировании средств системы обязательного социального страхования и позволяет обеспечить адекватность при обеспечении замещающими пособиями, а применительно к пособиям по временной нетрудоспособности – дифференциацию их разме-

---

[1] Так, в частности, размер пособия по временной нетрудоспособности в период Гражданской войны не мог превышать размер наивысшей тарифной ставки заработной платы для данной местности (ст. 9, 10 Положения о социальном обеспечении трудящихся (утв. Декретом СНК РСФСР от 30 октября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906)).

[2] См., например: Пункт 24 Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию (утв. Постановлением Президиума ВЦСПС от 5 февраля 1955 г.) // Бюллетень ВЦСПС. 1955. № 4.

ра. Эта зависимость будет показана при рассмотрении отдельных разновидностей замещающих пособий. Однако нужно заметить, что страховой стаж в настоящее время не применяется для исчисления пособий на период отпуска по уходу за ребенком.

Порядок назначения и выплаты. Для замещающих пособий предусматривается единый порядок назначения и выплаты. По общему правилу замещающие пособия назначаются работодателем в течение 10 календарных дней со дня предъявления листка нетрудоспособности (медицинской справки), который приравнивается к заявлению, а в отношении пособия по уходу за ребенком – со дня подачи заявления с приложением установленного законодательством перечня документов. Выплата производится в ближайший после назначения пособий день, предусмотренный для выплаты заработной платы, регулярно либо единовременно в зависимости от длительности периода, в течение которого замещается заработок. Например, по общему правилу листок нетрудоспособности выдается нуждающемуся медицинской организацией в день его закрытия, что предполагает единовременный характер выплаты. Однако в случае длительного лечения или периода беременности медицинская организация выдает новый листок нетрудоспособности (продолжение) и одновременно оформляет предыдущий листок нетрудоспособности для назначения и регулярной выплаты соответствующего пособия.

В случае, когда работник работает у нескольких работодателей по совместительству, пособия по беременности и родам и по временной нетрудоспособности назначаются и выплачиваются каждым работодателем отдельно. В исключительных случаях, установленных законодательством, некоторые разновидности пособий по временной нетрудоспособности также могут выплачиваться территориальным органом ФСС.

Важно подчеркнуть, что законодательством установлен *6-месячный срок для обращения* за рассматриваемыми пособиями соответственно со дня:

а) устранения обстоятельств, повлекших нетрудоспособность;

б) окончания отпуска по беременности и родам;

в) вступления в силу судебного решения об усыновлении (удочерении);

г) окончания отпуска по уходу за ребенком.

По истечении указанного периода право на их получение по общему правилу утрачивается, за исключением пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, для которых пропущенный по уважительным причинам 6-месячный срок для обращения может быть восстановлен. К числу уважительных причин относятся[1]:

– непреодолимая сила (землетрясение, ураган, наводнение, пожар и др.);

– длительная временная нетрудоспособность застрахованного лица вследствие заболевания или травмы продолжительностью более 6 месяцев;

– переезд на место жительства в другой населенный пункт, смена места пребывания;

– вынужденный прогул при незаконном увольнении или отстранении от работы;

– повреждение здоровья или смерть близкого родственника;

– иные причины, признанные уважительными в судебном порядке.

Решение об отнесении конкретной причины пропуска 6-месячного срока к числу уважительных, а также о назначении или об отказе в назначении пособий принимает территориальный орган ФСС, выводы которого могут быть обжалованы в судебном порядке.

Назначенное, но не полученное застрахованным лицом своевременно страховое замещающее пособие выплачивается за все прошлое время, но не более чем за 3 года, предшествующих обращению за ним. При этом пособие, не полученное застрахованным лицом полностью или частично по вине работодателя или территориального органа ФСС, выплачивается за все прошлое время без ограничения каким-либо сроком.

Начисленные суммы замещающих пособий, но не полученные в связи со смертью застрахованного лица выплачиваются правопреемникам в порядке наследования, установленном гражданским законодательством (ст. 1183 ГК РФ).

---

[1] См.: *Приказ* Минздравсоцразвития РФ от 31 января 2007 г. № 74 «Об утверждении перечня уважительных причин пропуска срока обращения за пособием по временной нетрудоспособности, по беременности и родам» // Российская газета. 2007. № 52.

10.2.2. Пособия по временной нетрудоспособности

Пособиями по временной нетрудоспособности следует называть денежные выплаты алиментарного характера, назначаемые застрахованным лицам для временного замещения заработка (дохода) на период невозможности осуществления трудовой или иной приносящей доход деятельности по установленным законом обстоятельствам, размер которых, как правило, зависит от длительности страхового стажа либо причины нетрудоспособности. Существует несколько видов пособий по временной нетрудоспособности:

– пособие при заболевании или травме, связанных с утратой трудоспособности;

– пособие по уходу за больным членом семьи;

– пособие при санаторно-курортном лечении;

– пособие при карантине;

– пособие при протезировании по медицинским показаниям.

Каждый из этих подвидов обладает определенной спецификой и требует отдельного рассмотрения.

10.2.2.1. Пособие при заболевании или травме (увечье), связанных с утратой трудоспособности

Пособие при заболевании или травме выплачивается с первого дня нетрудоспособности до ее восстановления либо на период участия лица в медико-социальной экспертизе до установления ему инвалидности. Фактическая продолжительность выплаты, как правило, определяется периодом, на которой выдается листок нетрудоспособности.

По общему правилу листок нетрудоспособности выдается *в день установления нетрудоспособности* (за прошедшие с начала нетрудоспособности дни листок не выдается)[1] на срок, который определяется и продлевается лечащим врачом единолично (но не более 15 календарных дней) с учетом прогноза, клинического течения болезни, характера и степени тяжести заболевания или травмы, а также

[1] В исключительных случаях *по решению врачебной комиссии* медицинской организации листок нетрудоспособности может быть выдан за прошедшие дни.

вида и эффективности лечения. Фельдшер или зубной врач могут выдавать или продлевать листок до 10 календарных дней включительно. Если же характер расстройства здоровья предполагает продолжение нетрудоспособности за пределами 15 календарных дней, то решение вопроса о дальнейшем продлении принимает врачебная комиссия, назначаемой руководителем медицинской организации из числа врачей, прошедших обучение в области проведения экспертизы временной нетрудоспособности.

В отдельных случаях при амбулаторном лечении по прерывистому методу листок нетрудоспособности может быть выдан по решению врачебной комиссии только за отдельные календарные дни проведения соответствующего исследования (процедуры).

При благоприятном клиническом и трудовом прогнозе, предполагающем восстановление трудоспособности, врачебная комиссия может выдать листок нетрудоспособности на срок до 10 месяцев, а в отношении некоторых травм и заболеваний (туберкулез, последствия реконструктивных операций) до 12 месяцев, с периодическим (каждые 15 календарных дней) продлением по решению данной комиссии.

Для отдельных категорий нуждающихся длительность выплаты данного пособия ограничивается непосредственно законодательством (табл. 6).

Таблица 6

Длительность выплаты пособия	Категория нуждающихся
За 4 месяца подряд либо не более 5 месяцев в суммарном исчислении в календарном году	Работающим инвалидам (кроме инвалидов в связи с заболеванием туберкулезом, когда применяются общие правила по длительности выплаты)
За 75 календарных дней в суммарном исчислении	Работникам, заключившим срочный трудовой договор (служебный контракт) до 6 месяцев. Работникам, у которых нетрудоспособность возникла в период с момента заключения трудового договора до дня его аннулирования, со дня, с которого они должны были приступить к работе

Следует учитывать, что современной медициной практически выработаны методики лечения, при помощи которых стало возможным установить ориентировочные сроки[1] продолжительности отдельных видов расстройства здоровья, по истечении которых, как правило, происходит выздоровление либо появляются основания для направления лица на медико-социальную экспертизу в целях установления факта и группы инвалидности. Однако, поскольку данные сроки являются примерными, в некоторых случаях, связанных с индивидуальными особенностями организма нуждающегося, продолжительность расстройства здоровья и, соответственно, временной нетрудоспособности, очевидно, может выходить за установленные временные границы.

Ориентировочные сроки временной нетрудоспособности, таким образом, выполняют двоякую функцию. С одной стороны, они в определенном смысле представляют собой элемент стандарта оказания медицинских услуг в отношении отдельных видов расстройства здоровья, который должен обеспечивать условия для наиболее оперативного восстановления трудоспособности нуждающегося и возвращения его к работе. С другой стороны, данные сроки являются своеобразным механизмом, препятствующим иждивенчеству, т.е. нахождению недобросовестных лиц неопределенно длительный период на обеспечении за счет общества.

Особое значение при характеристике данного вида пособий по временной нетрудоспособности имеет анализ не столько самого факта расстройства здоровья и его медико-биологические последствия, сколько *предшествовавших ему обстоятельств* перед наступлением нетрудоспособности. Между тем не следует оставлять без внимания и медицинские аспекты анализа заболеваний и травм (установление этиологии (причины), прогноз течения болезни, назначение лечения и т.п.), которые в отдельных случаях также имеют

---

[1] См.: *Письмо* ФСС от 1 сентября 2000 г. № 02-18/10-5766 «Об ориентировочных сроках временной нетрудоспособности при наиболее распространенных заболеваниях» (утв. Минздравом РФ 21.08.2000. № 2510/9362-34 и ФСС 21.08.2000 № 02-08/10-1977П) // Здравоохранение. 2001. № 4–7. Наиболее распространенные заболевания и последствия травм определены с учетом Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (МКБ-10), и данных Госкомстата РФ.

определенные юридические последствия, в частности, в отношении квалификации специфической причины заболевания (например, радиационное воздействие), степени утраты профессиональной трудоспособности либо установления перечня реабилитационных мероприятий. По существу, характер причины нетрудоспособности порождает различие юридических последствий применительно к *размеру* пособия.

Для определения *величины такого пособия* значима, прежде всего, квалификация заболевания или травмы с точки зрения их связи с исполнением лицом трудовых (служебных) обязанностей в рамках производственной (хозяйственной) деятельности работодателя (нанимателя). Наличие такой связи означает признание нетрудоспособности, возникшей вследствие *трудового увечья* или *профессионального заболевания*[1], а ее отсутствие переводит соответствующие случаи расстройства здоровья в разряд *общего заболевания*. Указанная градация причин утраты трудоспособности, традиционная для отечественного права социального обеспечения, подчеркивает различие в степени опасности для лица условий и обстоятельств, в которых возможно получить заболевание или травму. Предполагается, что риск повреждения здоровья и утраты трудоспособности тем выше, чем непосредственнее работник при исполнении своих трудовых обязанностей сталкивается с вредными и опасными веществами, производственными факторами, средствами производства и источниками повышенной опасности, принадлежащими работодателю, с которыми в обычных бытовых условиях он преимущественно не сталкивается. Поскольку наемный работник, попадая под управление и дисциплинарную власть работодателя (нанимателя) и действуя в его интересах, ограничен в свободе поведения и усмотрения, то и опасность получения травмы или заболевания в большей степени возникает именно в период осуществления трудовых (служебных) обязанностей. При этом именно работодатель, как сторона, привлекающая рабочую силу, производящая и реализующая за счет этого

[1] В рамках института обеспечения замещающими пособиями категории «трудовое увечье» и «профессиональное заболевание» будут использоваться как тождественные, поскольку не различаются по правовым последствиям, хотя фактические причины их получения, без сомнения, отличны друг от друга.

товары и услуги, является ответственным за наступление риска, происшедшего в рамках его производственной деятельности.

Таблица 7

Длительность страхового стажа	Относительный размер пособия
Свыше 8 лет	100 % среднего заработка (с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности)
От 5 до 8 лет	80 % среднего заработка (с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности)
От 6 месяцев до 5 лет	60 % среднего заработка (с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности)
Менее 6 месяцев при трудоустройстве впервые	Не более минимального размера оплаты труда за полный календарный месяц (с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности)

Основываясь на этом положении, в законодательстве закреплены разные механизмы замещения заработка. Нуждающимся, утратившим трудоспособность вследствие *трудового увечья* или *профессионального заболевания*, пособие выплачивается в размере *100 % среднего заработка* за весь период временной нетрудоспособности до выздоровления или до установления инвалидности. Если же трудоспособность была утрачена вследствие *общего заболевания*, то размер пособия зависит от *длительности страхового стажа* (табл. 7).

10.2.2.2. Пособие по уходу за больным членом семьи

В рамках обеспечения данным видом пособия правовое значение приобретает не только факт утраты заработной платы (дохода) в связи с необходимостью ухода за членом семьи, но и некоторые другие обстоятельства. Во-первых, нужно иметь в виду, что членом семьи признается субъект, индивидуализированный на основе семейно-правовых связей, как правило, *по принципу родства*: ребенок, супруг, родитель, бабушка или дедушка и т.д. Во-вторых, осуществление ухода будет рассматриваться как обоснованное при совокупности следующих условий:

– невозможно проведение стационарного лечения лица, в том числе при затрудненности его транспортировки;

– отсутствие ухода грозит опасностью для жизни и здоровья лица;

– среди членов семьи нет других лиц, кроме застрахованного, которые могли бы ухаживать за больным.

В-третьих, период, на который предоставляется данное пособие, дифференцируется в зависимости от возраста члена семьи, что подчеркивает различие способности людей разного возраста к преодолению трудной жизненной ситуации.

Исходя из возрастной характеристики члена семьи, за которым осуществляется уход, данное пособие имеет две разновидности:

а) пособие по уходу за больным ребенком;

б) пособие по уходу за другим больным членом семьи.

Субъектом-получателем пособия по уходу за больным ребенком может быть один из родителей (опекун), относящийся к числу застрахованных. Продолжительность и максимальные сроки выплаты пособия по уходу за больным ребенком также различаются и связываются, во-первых, с его возрастом, а во-вторых, с наличием у ребенка специального правового статуса или наличия отдельных видов заболеваний.

Общим критерием при определении продолжительности выплаты пособия является возраст, в соответствии с которым законодатель разделяет детей на две группы:

– дети в возрасте до 7 лет;

– дети в возрасте от 7 до 15 лет.

По общему правилу пособие по уходу за больным ребенком в возрасте до 7 лет выдается за весь период амбулаторного или стационарного лечения, но не более чем за 60 календарных дней в календарном году в суммарном исчислении.

Пособие по уходу за детьми в возрасте от 7 до 15 лет выдается за весь период амбулаторного или стационарного лечения, но не более чем за 45 календарных дней в календарном году.

Дополнительным критерием при определении продолжительности выплаты пособия является *специальный статус* ребенка и отнесение его к одной из следующих категорий детей, не достигших 15-летнего возраста:

– детей до 7 лет, имеющих заболевания по специальному перечню[1];
– детей-инвалидов;
– детей, получивших поствакцинальные осложнения;
– детей, имеющих злокачественные новообразования;
– детей, являющихся ВИЧ-инфицированными.

Когда речь идет о специальном статусе ребенка, пособие выплачивается за весь период амбулаторного или стационарного лечения, однако в зависимости от принадлежности к той или иной категории различаются сроки выплаты пособия (табл. 8).

Таблица 8

Категории детей, за которыми осуществляется уход	Длительность выплаты пособия
Ребенок до 7 лет, имеющий заболевание по специальному перечню	90 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода
Ребенок-инвалид	120 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода
Ребенок, получивший поствакцинальное осложнение. Ребенок, имеющий злокачественное новообразование. Ребенок, являющийся ВИЧ-инфицированным	За весь период амбулаторного или стационарного лечения без ограничения предельными сроками

Продолжительность выплаты пособия по уходу за *другим больным членом семьи*, учитывая различие в возрастных характеристиках, существенно меньше по сравнению периодом ухода за больным ребенком. По общему правилу пособие по уходу за больным членом семьи выплачивается не более чем за 7 календарных дней по каждому случаю ухода и не более 30 календарных дней в суммарном исчислении в календарном году. При этом необходимо учитывать, что

[1] Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20 февраля 2008 г. № 84н «Об утверждении перечня заболеваний ребенка в возрасте до 7 лет, при возникновении которых выплата пособия по временной нетрудоспособности за период ухода за ребенком осуществляется не более чем за 90 календарных дней в году по всем случаям ухода за этим ребенком в связи с указанными заболеваниями» // Российская газета. 2008. № 56.

пособие назначается *только при амбулаторно-поликлиническом лечении* больного члена семьи от 15 лет и старше, но не выплачивается в случае получения им лечения в стационаре.

Специальным основанием для получения рассматриваемого вида пособия является период ухода за ребенком, не достигшим 7 лет и посещающим дошкольное образовательное учреждение, а также иным членом семьи, признанным недееспособным в установленном законодательством порядке, *при их карантине.* В этом случае пособие по уходу выплачивается лицу, осуществляющему уход за ним *в течение всего периода карантина*, определяемого нормативными сроками в порядке, установленном законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Таблица 9

Категория члена семьи	Порядок определения размера пособия
При лечении ребенка в возрасте до 15 лет в амбулаторных условиях	За первые 10 календарных дней размер определяется исходя из длительности страхового стажа застрахованного лица, а за последующие дни – в размере 50 % среднего заработка
При лечении ребенка в возрасте до 15 лет в стационарных условиях с совместным пребыванием в медицинском учреждении	Исходя из длительности страхового стажа застрахованного лица
При осуществлении ухода за другим больным членом семьи, а также при осуществлении ухода в связи с карантином за ребенком до 7 лет или недееспособным членом семьи	Исходя из длительности страхового стажа застрахованного лица

Размер пособия варьируется в зависимости от характера условий получения медицинских услуг (амбулаторные или стационарные), а также от возрастной категории, к которой относится член семьи (табл. 9).

10.2.2.3. Пособие при санаторно-курортном лечении

В соответствии с ранее действовавшим законодательством пособие при санаторно-курортном лечении выдавалось во всех случаях, когда основного и дополнительных отпусков работника было недостаточно для восстановления его здоровья. Листок нетрудоспособно-

сти в таких случаях выдавался на число календарных дней, превышающее продолжительность основного и дополнительного отпуска работника, включая время проезда к месту лечения и обратно.

В настоящее время пособие в связи с санаторно-курортным лечением выплачивается только тем нуждающимся, которые направлены для получения дополнительного лечения за счет средств социального страхования в санаторно-курортные учреждения, находящиеся на территории Российской Федерации, *непосредственно после стационарного лечения*. При этом по общему правилу данное пособие выплачивается за весь период санаторно-курортного лечения (без учета времени проезда), но не может превышать 24 календарных дня.

Однако в некоторых случаях пособие выплачивается за весь период пребывания в санаторно-курортном учреждении без ограничения максимальными сроками, включая время проезда туда и обратно. Речь идет о пострадавших вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, а также о больных туберкулезом при лечении их непосредственно в противотуберкулезном санатории либо санаторно-курортном лечении после стационарного лечения в противотуберкулезном диспансере.

Для инвалидов войны в соответствии с законодательством о ветеранах также предусматривается право на получение данного пособия за весь период, превышающий суммарную продолжительность основного и дополнительного отпусков. Более того, инвалиды I группы (III степени ограничения трудоспособности) и дети-инвалиды имеют право на получение второй путевки на санаторно-курортное лечение (включая оплату проезда) *для сопровождающих их лиц*, что предполагает выдачу сопровождающим листка нетрудоспособности на соответствующий период.

Размер пособия при санаторно-курортном лечении определяется по общим правилам в зависимости от длительности страхового стажа застрахованного лица.

10.2.2.4. Пособия при карантине и при протезировании по медицинским показаниям

Прежде чем обратиться к анализу пособия при карантине, необходимо уточнить фактическую сторону основания для его назначе-

ния, т.е. само понятие карантина. В самом общем смысле в рамках системы охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения *карантин* рассматривается как совокупность ограничительных мероприятий, направленных на предотвращение распространения инфекционных заболеваний, возникновения эпидемий и предусматривающих особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных[1]. Применительно к обеспечению рассматриваемой разновидностью пособия карантин в узком значении можно определить как *не связанную с ответственностью меру административного принуждения в форме личных и организационных ограничений, применяемых к лицу, вследствие контакта с инфекционными больными либо выявления у него бактерионосительства*.

В случаях карантина застрахованное лицо, даже не имея внешних признаков расстройства здоровья, подлежит отстранению от работы (ст. 76 ТК РФ). Основанием для временного отстранения от работы вследствие карантина является постановление главного государственного санитарного врача (его заместителя) в субъекте Федерации в случае выявления инфекционного заболевания (гельминтоза), включенного в определенный на федеральном уровне перечень заболеваний, в связи с возникновением и распространением которых вводится карантин. При этом листок нетрудоспособности выдается врачом-инфекционистом, а при его отсутствии лечащим врачом медицинской организации на основании справки врача-эпидемиолога на весь период изоляции в соответствии с нормативными сроками, определяемыми законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Таким образом, отличие данного пособия от пособия в связи с заболеванием или травмой заключается в том, что продолжительность выплаты при карантине определяется периодом, установленным специально уполномоченными лицами и в некоторых случаях не связанным с фактическим возникновением и развитием инфекционного заболевания у застрахованного лица.

---

[1] Статья 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

Пособие при протезировании назначается только при условии его осуществления в *стационарном специализированном протезно-ортопедическом учреждении*. Гражданам, протезирующимся в амбулаторно-поликлинических условиях, такое пособие не выплачивается. Данная выплата осуществляется за весь период освобождения от работы по указанной причине, за период пребывания в стационаре, включая время проезда к месту лечения и обратно. При этом листок нетрудоспособности выдается медицинской организацией, установившей медицинские показания к протезированию и направившей гражданина для его осуществления, а продлевается медицинским работником стационарного специализированного протезно-ортопедического учреждения.

Размер пособий при карантине и при протезировании определяется по общим правилам в зависимости от длительности страхового стажа застрахованного лица.

10.2.2.5. Основания для снижения размера, ограничения периода выплаты и отказа в назначении пособий по временной нетрудоспособности

При назначении пособий по временной нетрудоспособности в отдельных случаях приобретает значение зависимость между *поведением лица* и *размером причитающейся ему выплаты*, что оказывает влияние как на *размер пособий*, так и *на само право* на их получение. Так, размер пособия по временной нетрудоспособности *снижается* и не может превышать величину минимальный размер оплаты труда за календарный месяц (в том числе с учетом районного коэффициента) в случаях:

1) *нарушения застрахованным лицом без уважительных причин в период временной нетрудоспособности режима, предписанного лечащим врачом*. В ходе осмотра, а затем при лечении пациента лечащий врач с учетом имеющихся знаний и медицинских методик определяет наиболее целесообразный с точки зрения скорейшего восстановления трудоспособности режим лечения. В этой связи законодателем предусмотрена данная предупредительная мера, когда при нарушении режима без уважительных причин презюмируется заинтересованность застрахованного лица в продлении состояния нетрудоспособности, а следовательно, и неосновательном увеличе-

нии периода получения пособия. При установлении факта нарушения режима без уважительных причин лечащий врач делает отметку об этом в листке нетрудоспособности с указанием дня обнаружения, с которого пособие будет исчисляться в пониженном размере на весь период до «закрытия» листка нетрудоспособности;

2) *неявки застрахованного лица без уважительных причин в назначенный срок на врачебный осмотр или на проведение медико-социальной экспертизы*. По существующим правилам размер пособия подлежит уменьшению со дня неявки на осмотр или экспертизу без уважительных причин, причем данные правила распространяются также на случаи уменьшения размера пособий по временной нетрудоспособности и для лиц, пострадавших от трудового увечья или профзаболевания. Как и в случае нарушения режима, при неявке на осмотр или на экспертизу лечащий врач делает соответствующую отметку в листке нетрудоспособности с указанием даты нарушения.

Тем не менее как в случае нарушения режима, так и при неявке на осмотр или экспертизу необходимо иметь в виду, что законодательство не содержит перечня ситуаций или состояний лица, которые могут быть отнесены к уважительным причинам, а стало быть, вопрос об отнесении того или иного обстоятельства к числу уважительных будет решаться в каждом конкретном случае. При несогласии лица с трактовкой обстоятельства со стороны лечащего врача как неуважительного при нарушении застрахованным режима или неявки на осмотр (освидетельствование) такой спор должен решаться в судебном порядке;

3) *заболевания или травмы, наступившие вследствие алкогольного, наркотического, токсического опьянения или действий, связанных с таким опьянением.* В соответствии с законодательством пособие при указанном нарушении должно выплачиваться в пониженном размере *за весь период нетрудоспособности*. Однако в отношении данного основания для снижения размера пособия необходимо сделать уточнение. Дело в том, что установление причинно-следственной связи между алкогольным, наркотическим, токсическим опьянением и имеющимися заболеванием или травмой может быть обеспечено только на основании заключения специализированной (наркологической, токсикологической) экспертизы, данного с соблюдением установленной законодательством процедуры, либо путем проведения расследования уполномоченными на это органа-

ми[1]. Таким образом, врач медицинской организации, имеющий право на осуществление только экспертизы временной нетрудоспособности, не имеет оснований делать какие-либо выводы о связи заболевания или травмы с состоянием алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и, следовательно, вносить соответствующие записи в листок нетрудоспособности[2]. В равной степени, как представляется, не имеют такого права и органы страховщика (ФСС) при осуществлении проверки страхователей (работодателей) на предмет обоснованности расходов на обязательное социальное страхование от временной нетрудоспособности.

В некоторых случаях в соответствии с законодательством пособия по временной нетрудоспособности *не назначаются*, в частности, за период:

– освобождения работника от работы с полным или частичным сохранением заработной платы или без оплаты (кроме случаев утраты трудоспособности работником вследствие заболевания или травмы в период ежегодного оплачиваемого отпуска);

– отстранения от работы, если за этот период не начисляется заработная плата[3];

– заключения под стражу или административного ареста;

– проведения судебно-медицинской экспертизы;

– простоя, за исключением случаев, когда временная нетрудоспособность наступила до периода простоя и продолжалась в период простоя (в этом случае пособие выплачивается в том же размере, в каком сохраняется за это время заработная плата, но не выше размера пособия по временной нетрудоспособности, которое застрахованное лицо получало бы по общим правилам).

Причина нетрудоспособности и характер поведения лица влияет не только на размер пособия, но и на само *право на его получение*. В частности, в случае установления судом факта травмы или заболева-

---

[1] В данном случае речь идет о расследовании в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным, административным, а также трудовым законодательством в части расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

[2] См.: *Решение* Верховного Суда РФ от 27 марта 2002 г. № ГКПИ02-311.

[3] К указанным случаям не следует относить отстранение от работы в связи с карантином, поскольку на весь период отстранения от работы по причине карантина выплачивается соответствующее страховое пособие.

ния, наступивших вследствие умышленного причинения лицом вреда своему здоровью или попытки самоубийства либо совершения умышленного преступления, работодатель или территориальное отделение ФСС вправе *отказать* в назначении пособия.

Применительно к нетрудоспособности, возникшей вследствие совершения умышленного уголовно наказуемого деяния, рассматриваемые нормативные положения представляются достаточно обоснованными, ведь в ходе расследования причина нетрудоспособности, в том числе при помощи экспертов, как правило, устанавливается с большой точностью. Однако в случае, когда речь идет о нетрудоспособности, возникшей вследствие умышленного причинения лицом вреда своему здоровью или попытки самоубийства, появляются определенные трудности как морально-этического, так и процедурного плана, касающиеся самого пострадавшего, субъекта доказывания данных обстоятельств, а также установления причинно-следственной связи между указанными фактами.

Во-первых, поскольку речь идет о лишении субъективного права на пособие, это обстоятельство прямо указывает, что в соответствующих случаях имеет место *исковое* производство, а не особое производство об установлении фактов, имеющих юридическое значение. При этом истцом по таким делам должны выступать работодатель либо территориальный орган ФСС в зависимости от того, кто должен осуществлять выплату пособия. Не ясно, однако, является ли такое обращение в суд обязанностью данных субъектов или их правом. Такая неопределенность дает возможность, в частности, работодателям предвзято относиться к тем или иным работникам, т.е. обращаться или не обращаться в суд в зависимости от сложившихся личных отношений.

Во-вторых, достаточно трудно доказать и сам факт причинения умышленного вреда своему здоровью. Так, если он будет получен в бытовых условиях, то установить это без личного признания пострадавшего будет практически невозможно. К числу исключений можно, пожалуй, отнести вред здоровью в результате попытки самоубийства, когда по совокупности косвенных признаков (характерные травмы, аномальное поведение, интоксикация организма и т.п.) медицинские работники с определенной вероятностью могут установить причинно-следственную связь расстройства здоровья с действиями самого пострадавшего. Но и в этих случаях на работни-

ков медицинских организаций не возлагается обязанность сообщать об указанных обстоятельствах работодателю или территориальному отделению ФСС. Более того, *без согласия гражданина* в листок нетрудоспособности *не может* вноситься запись о диагнозе заболевания, поскольку соответствующая информация относится к врачебной тайне. Только в отдельных сравнительно редких случаях, когда это определено законодательством[1], медицинская организация и лечащий врач могут сообщать работодателю код, диагноз заболевания и другие сведения, характеризующие предполагаемую причину нетрудоспособности.

Все это говорит лишь о том, что у лица, имеющего право в соответствии с гражданским процессуальным законодательством подать исковое заявление в суд, в подавляющем большинстве случаев просто не будет ни фактического, ни формального основания для подачи такого заявления, что, в свою очередь, лишает смысла рассматриваемые положения законодательства.

Наконец, в-третьих, определенное значение имеет и морально-этическая сторона вопроса. Соотнося значительное имущественное расслоение общества и большое число граждан, находящихся за чертой бедности, нестабильный психолого-эмоциональный фон разных групп населения в регионах страны, трудности с поиском работы и некоторые другие причины с данными статистики по числу ежегодных суицидов, едва ли можно считать обоснованным введение такой, по существу, карательной меры для лиц, оказавшихся на грани между жизнью и смертью. Ведь проблема самоубийств является не только индивидуальной, но, несомненно, и общественной. В частности, не следует исключать попытку суицида в результате совершения другим лицом уголовно наказуемого деяния в виде *покушения на доведение до самоубийства* (ч. 3 ст. 30 и ст. 110 УК РФ), что имеет распространение в современном обществе. Учитывая эти обстоятельства, было бы неверным устанавливать ограничения или лишения прав граждан за то, что часто не обеспечивает государство, – надлежащий уровень жизни, личную безопасность, уверенность в будущем, особенно в периоды экономических спадов и кризисов.

---

[1] Такое право возникает в случаях допустимости предоставления сведений, составляющих врачебную тайну, установленных ч. 4 ст. 13 Закона об основах охраны здоровья.

10.2.3. Пособия на период социальных отпусков

10.2.3.1. Пособие на период отпуска по беременности и родам

Пособием по беременности и родам следует именовать *денежную выплату, назначаемую, как правило, застрахованным женщинам в целях замещения временно утраченного заработка (дохода) в связи с нетрудоспособностью, вызванной вынашиванием и рождением детей, а также уходом за ними в первые месяцы жизни, выплачиваемую на время отпуска или иной период установленной законодательством продолжительности*. Отмеченные в определении факторы подчеркивают специфику данного вида предоставления, сочетающего в себе признаки семейного пособия в связи с материнством и пособия по временной нетрудоспособности, частным случаем которого считалось долгое время (вплоть до 40-х гг. XX в.) в советском законодательстве[1]. Тем не менее *основным назначением* данного пособия является именно *замещение временно утраченного заработка (дохода)*, а восполнение затрат, связанных с восстановлением (сохранением) здоровья женщины после родов и уходом за ребенком, имеет вспомогательный, дополнительный характер.

В дореволюционном законодательстве не существовало таких категорий, как «отпуск» или «пособие по беременности и родам», хотя по Закону 1912 г. «О страховании на случай болезни» определенные денежные предоставления в связи с родами все же осуществлялись. Впрочем, размер их был невелик, да и период выплаты определялся на основании общих правил, касающихся утраты трудоспособности вследствие болезни, иначе говоря, непосредственно на время родов и незначительного периода, необходимого для восстановления организма.

Появление отпуска по беременности и родам как гарантированного законом периода времени освобождения от исполнения трудовых обязанностей с сохранением места работы, должности в связи с вынашиванием и рождением ребенка и выплатой за это время замещающего пособия в современном смысле слова связано с первыми

---

[1] См., например: *Раздел II* Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию (утв. ЦИК и СНК СССР от 30 февраля 1930 г.) // СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 132.

нормативными актам советского государства. Первоначально в Декрете ВЦИК от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»[1], а затем в Положении о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г.[2] были закреплены условия обеспечения пособиями во всех случаях утраты трудоспособности, включая материнство и уход за детьми, а также продолжительность их выплаты. Так, впервые в отечественном законодательстве были установлены отпуска по беременности и родам с выплатой за весь указанный период соответствующих пособий, замещающих утраченный заработок. Первоначально продолжительность указанного отпуска устанавливалась с учетом характера выполняемого женщиной труда. При физическом труде отпуск составлял 8 недель (56 дней) до родов и 8 недель (56 дней) после родов, а для женщин, занятым не физическим трудом, – по 6 недель (по 42 дня) соответственно. С течением времени ограничительное условие о характере труда было устранено, однако в последующие пятьдесят лет продолжительность отпуска не изменялась и по общему правилу составляла по 56 календарных дней до и после родов, а при многоплодной беременности или осложненных родах послеродовой отпуск увеличивался до 70 календарных дней.

Современное законодательство повысило гарантии в этой области и существенно увеличило продолжительность отпуска по беременности и родам, составляющую по общему правилу 140 календарных дней в суммарном исчислении (70 + 70). Однако при осложненных родах продолжительность данного отпуска увеличивается в следующем порядке:

– в случае многоплодной беременности, если живым родился только один ребенок, длительность отпуска составляет 170 календарных дней (84 + 86);

– в случае многоплодной беременности и рождении живыми двух и более детей длительность отпуска составляет 194 календарных дня (84 + 110);

– в случае многоплодной беременности, если этот факт устанавливается в ходе родов, общеустановленный отпуск по беремен-

[1] СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.
[2] Там же. № 89. Ст. 906.

ности и родам продлевается дополнительно на 54 календарных дня и составляет 194 календарных дня (70 + 124);

– в случае иных осложнений в ходе родов[1] (кроме многоплодной беременности), в том числе при преждевременных родах (от 22 до 30 недель), длительность отпуска составляет 156 календарных дней (70 + 86)[2];

– женщинам, проживающим в зоне с правом на отселение в населенных пунктах, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также женщинам, пострадавшим от аварии на ПО «Маяк», продолжительность дородовой части отпуска во всех случаях составляет 90 календарных дней, а общая его продолжительность определяется с учетом приведенных правил.

Таким образом, назначение пособия по беременности и родам по общему правилу связывается с предоставлением женщине, *состоящей* в трудовых или служебных правоотношениях, соответствующего отпуска установленной законом продолжительности. Однако женщинам, которые самостоятельно обеспечивают себя работой (адвокаты, нотариусы, индивидуальные предприниматели), как таковой отпуск по беременности и родам не предоставляется, поскольку освобождение от выполняемой деятельности осуществляется ими по своей инициативе с учетом рекомендаций медицинских работников.

Отпуск по беременности и родам всегда предоставляется по заявлению женщины на основании предъявленного работодателю *листка нетрудоспособности*, а применительно к женщинам, проходящим государственную правоохранительную или военную службу, а также женщинам из числа гражданского персонала воинских формирований РФ, находящихся на территории иностранных государств, – *медицинской справки* установленного образца. При этом

---

[1] *Инструкция* о порядке предоставления послеродового отпуска при осложненных родах (утв. Минздравом РФ от 23 апреля 1997 г. № 01-97) // БНА. 1997. № 12.

[2] Существующая в настоящее время продолжительность дородового и послеродового отпуска введена Законом РФ от 4 апреля 1992 г. № 2660-1 «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 896.

необходимо учитывать, что первоначально соответствующий документ выдается врачом акушером-гинекологом женской консультации, в которой состоит на учете женщина, начиная с 30 недель, а при многоплодной беременности – с 28 недель, *единовременно* на весь период отпуска указанной нормативной продолжительности.

Листок нетрудоспособности (медицинская справка) может продлеваться врачом женской консультации по рекомендации медицинской организации, в котором произошли роды, в соответствии со сведениями, содержащимися в обменной карте родильного дома (отделения).

Порядок определения *размера пособия* по беременности и родам помимо общих правил, рассмотренных ранее, ставится также в зависимость от предшествующего статуса женщины. В частности, для женщин, относящихся к категории застрахованных по обязательному социальному страхованию, размер пособия дифференцируется в зависимости от длительности страхового стажа с увеличением на районный коэффициент, если он установлен для данной местности. Независимо от длительности страхового стажа пособие по беременности и родам назначается женщинам из числа постоянно проживающих на территориях зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом (табл. 10).

Таблица 10

Длительность страхового стажа	Размер пособия
Менее 6 месяцев при трудоустройстве впервые	Не выше минимального размера оплаты труда за календарный месяц
От 6 месяцев и более	100 % среднего заработка

Как видно, дифференциация размера данного пособия от длительности страхового стажа не слишком существенна, как это имеет место в отношении пособий по временной нетрудоспособности, хотя эти правила вполне обоснованно подвергаются критике в литературе[1].

[1] См., например: *Корсаненкова Ю.Б.* Российская система социальных пособий на детей (правовой аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21. Между тем, если обратиться к истории отечественного законодательства

Для женщин, проходящих государственную правоохранительную и военную службу, пособие по беременности и родам выплачивается в размере 100 % денежного довольствия на весь период отпуска без ограничения максимальным размером выплаты за календарный месяц и вне зависимости от длительности выслуги лет или какой-либо другой разновидности стажа в праве социального обеспечения.

10.2.3.2. Пособие на период отпуска при усыновлении (удочерении)

Развивая положения Семейного кодекса РФ о признании усыновления (удочерения) приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, законодатель предусмотрел комплекс мер, в том числе материального характера, направленных на стимулирование граждан к участию в этой общественно полезной деятельности. Одним из таких направлений государственной политики является пособие при усыновлении (удочерении) ребенка (детей) в возрасте до 3 месяцев. Нужно, однако, уточнить, что законодатель не выделяет данное пособие в качестве самостоятельной разновидности замещающих выплат, а приравнивает его к пособию по беременности и родам, назначаемому только на послеродовой период. Это обстоятельство подчеркивается в законодательстве единством формального основания в виде *листка нетрудоспособности (медицинской справки)*, дающего право на отпуск, и *правил определения размера выплаты*. Период выплаты пособия определяется листком нетрудоспособности (медицинской справкой), выдаваемым стационаром по месту рождения ребенка на период 70 календарных дней, а при усыновлении (удочерении) двух и более детей – 110 календарных дней со дня его рождения. *Размер* данного пособия исчисляется из среднего заработка с учетом длительности страхового

о пособиях по беременности и родам, то можно обнаружить более впечатляющий перечень условий, влиявших на размер данной выплаты, которые в настоящее время не учитываются. К таким условиям, в частности, относились: возраст (для несовершеннолетних женщин), длительность общего трудового и (или) непрерывного трудового стажа, наличие специального статуса, наличие государственных наград и даже членство женщины в профсоюзе (См., например, пп. 70–71 Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию от 5 февраля 1955 г.).

стажа по тем же нормам, которые установлены при исчислении размера пособия на период отпуска по беременности и родам.

Тем не менее имеются все основания признать данное пособие отдельным видом выплат, связанных с временным замещением заработка (дохода). Во-первых, в отличие от пособия по беременности и родам выплата при усыновлении (удочерении) не связана с медико-биологической стороной процесса деторождения, поскольку процедура усыновления (удочерения) имеет отношение исключительно к установлению семейных прав и обязанностей.

Во-вторых, длительность выплаты данного пособия определяется самостоятельным видом социального отпуска – *отпуском при усыновлении (удочерении)*, продолжительность которого хотя и соотносится с длительностью послеродового периода, но исчисляется со дня рождения ребенка, *указанного во вступившем в законную силу решении суда* об усыновлении (удочерении). Дело в том, что в силу ст. 135 Семейного кодекса РФ в целях обеспечения тайны усыновления фактическая дата рождения может быть изменена судом по просьбе усыновителя, но не более чем на 3 месяца. Стало быть, чем позднее произошло усыновление (удочерение), тем меньше продолжительность отпуска и период выплаты пособия.

В-третьих, данное пособие, по существу, связывается только с обеспечением ухода за новорожденным ребенком, в то время как пособие по беременности и родам направлено также на восстановление здоровья и трудоспособности матери. Таким образом, учитывая данные различия, есть основания полагать, что речь идет о самостоятельном виде замещающего пособия.

Между тем очевидным недостатком действующего законодательства является дискриминирующее положение, согласно которому право на обращение за пособием при усыновлении (удочерении) на период соответствующего отпуска обладают *только женщины*. Указанное правило не только не согласуется с основными принципами проводимой в последнее время демографической политики в нашей стране, но и не соответствует принятым Российской Федерацией международным обязательствам, вытекающим из ст. 3 и 4 Конвенции МОТ от 23 июня 1981 г. № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудя-

щиеся с семейными обязанностями»[1] с учетом норм Конвенции МОТ от 4 июня 1958 г. № 111 «О дискриминации в области труда и занятий»[2].

В этой связи представляется достаточно зрелой и своевременной идея, которая отмечена в литературе[3], о законодательном закреплении права на отпуск и пособие при усыновлении (удочерении) усыновителю любого пола. Более того, на наш взгляд, имеются объективные предпосылки для введения на законодательном уровне социального *отпуска по уходу за новорожденным ребенком* для его кровного отца или иного опекуна, осуществляющего за ним уход, *за установленный законом послеродовой период* в случае смерти матери во время родов или в их результате, что прежде всего позитивно скажется на обеспечении нормальной жизнедеятельности новорожденного ребенка в указанной экстраординарной ситуации. Этот отпуск позволит отцу (опекуну) ребенка, получив освобождение от работы и пособие в виде замещения заработка (дохода), сконцентрировать внимание непосредственно на уходе за ним в первые месяцы жизни, при сохранении возможности присоединения к отпуску по уходу за новорожденным ребенком ежегодного (основного и дополнительного) оплачиваемого отпуска. Данное правило, как представляется, должно быть распространено и на те случаи, когда мать ребенка, умершая при родах, относилась к категории лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой. Хочется надеяться, что с течением времени эти перспективные направления найдут свое нормативное воплощение в российском трудовом праве и праве социального обеспечения, а законодательство в этой сфере будет приведено в соответствие с реалиями общественной жизни и международными правовыми стандартами.

10.2.3.3. Пособие на период отпуска по уходу за ребенком

Отпуск по уходу за ребенком представляет собой одну из важнейших гарантий, предусмотренных законодательством для граждан, имеющих малолетних детей. Являясь разновидностью социаль-

---

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3284.
[2] *Ведомости* ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 448.
[3] *Корсаненкова Ю.Б.* Указ. соч. С. 20.

ных отпусков, он в собственном названии раскрывает свое предназначение как отрезка времени, направленного на обеспечение нормального развития и воспитания ребенка в начальный период его жизни. Следует, однако, уточнить, что продолжительность данного отпуска и период выплаты пособия не всегда совпадают, поскольку по сложившейся в законодательстве практике длительность такого отпуска может составлять 3 года, в то время как выплата пособия по уходу за ребенком по общему правилу не превышает полутора лет со дня рождения ребенка[1]. В качестве исключения из общего правила законодательством предусмотрено, что лица, постоянно проживающие (работающие) на территории радиационно загрязненной зоны проживания с правом на отселение, вправе получать пособие на период до достижения ребенком 3 лет.

Правом на отпуск по уходу за ребенком и, соответственно, на пособие, замещающее заработок на период этого отпуска, обладают граждане, застрахованные по системе обязательного социального страхования, а также проходящие государственную военную или правоохранительную службу. При этом большое значение при установлении данного пособия имеет определение субъектного состава получателей, обусловленного характером семейно-правовых связей между ребенком и лицами, непосредственно осуществляющими за ним уход. К ним относятся:

---

[1] Следует также указать на существование в законодательстве *дополнительного ежемесячного пособия (ежемесячной компенсационной выплаты)* на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 *лет*, представляющего собой яркий пример бессистемности в правовом регулировании обеспечения пособиями. При этом о социально-обеспечительной природе данной выплаты можно говорить применительно к работникам государственных (муниципальных) организаций, военнослужащим и служащим правоохранительной системы, поскольку только в отношении этих категорий расходы по финансированию пособия несут соответствующие бюджеты. Работники же частных организаций получают пособие за счет средств работодателя (См.: *Указ* Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 589; *Раздел II* и п. 20 Постановления Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1206 «Об утверждении порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 3035).

– *матери* и *отцы*[1], причем как кровные, так и усыновители;

– *опекуны* ребенка, получившие такой статус в установленном порядке;

– *другие родственники* без установления опеки над ребенком, фактически осуществляющие уход за ним, в случае, если его родители (опекуны) по каким-либо причинам не могут использовать указанный отпуск.

Право на пособие сохраняется у граждан, которые работают на условиях неполного рабочего времени или на дому. При этом если уход за ребенком осуществляется одновременно несколькими лицами, право на пособие приобретает только одно лицо.

Фактической стороной основания для назначения рассматриваемого пособия является решение работодателя о предоставлении по заявлению работника отпуска по уходу за ребенком и связанная с этим утрата заработка как источника средств к существованию. Формальную сторону основания составляет заявление о назначении пособия, предъявляемое работодателю, а также представление определенного законодательством перечня документов, к числу которых, как правило, относятся:

– копия свидетельства о рождении (усыновлении) ребенка;

– выписка из решения об установлении опеки, если у ребенка нет родителей;

– справка с места работы (учебы, службы), подтверждающая, что мать или отец, а в случае осуществления ухода за ребенком другими родственниками оба родителя не используют отпуск и не получают данное пособие;

– удостоверение единого образца для граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф.

Следует также отметить, что законодатель закрепил дифференцированный размер данного пособия в зависимости от количества

---

[1] В число субъектов, имеющих право на отпуск и на указанное пособие, законодатель не включил отцов, проходящих военную службу по контракту, по-видимому, руководствуясь тем, что семейное положение имеет для военнослужащего второстепенное значение по отношению к осуществлению военной службы. Тем не менее с 1 января 2007 г. право на получение пособия получили отцы, проходящие службу в правоохранительных органах. Не исключено, однако, что со временем позиция законодателя по отношению к отцам из числа военнослужащих по контракту также изменится.

детей, за которыми осуществляется уход. В этой связи в соответствующих случаях дополнительно требуется предоставить *копию свидетельства о рождении (усыновлении) предыдущих детей*.

Пособие по уходу за ребенком выплачивается по заявлению нуждающегося со дня предоставления соответствующего отпуска до достижения ребенком возраста *полутора лет* (3 *лет* для граждан, проживающих на территориях зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом) либо досрочного выхода из отпуска по желанию нуждающегося ранее достижения ребенком указанного возраста. Право на это пособие сохраняется при выполнении работы на условиях неполного рабочего времени или на дому при продолжении обучения.

Также следует учитывать, что отпуск по уходу за ребенком предоставляется матери ребенка после окончания отпуска по беременности и родам, а, следовательно, выплата данного пособия производится со дня предоставления ей отпуска по уходу за ребенком, но не со дня его рождения. Что касается других лиц, осуществляющих уход за ребенком вместо матери (отец, бабушка, дедушка и др.), то они могут оформить отпуск по уходу за ребенком и получать указанное пособие в любое время впоследствии. При этом длительность отпуска и, соответственно, период получения пособия определяются самим лицом, осуществляющим уход (в том числе по согласованию с матерью ребенка), включая возможность использования этого права вплоть до достижения ребенком установленного законом возраста (в зависимости от категории получателя).

Если за весь период отпуска до дня достижения ребенком указанного возраста лицо не обращалось за пособием, то за ним в соответствии с законом сохраняется право на обращение в течение 6 месяцев со дня окончания отпуска. При этом нуждающийся может получить пособие за весь предшествующий период отпуска.

Замещающее пособие по уходу за ребенком относится к числу *ежемесячных* выплат, а его *размер*, хотя и не зависит от длительности страхового стажа, в отличие от других пособий данной группы в настоящее время устанавливается исходя из 40% среднего заработка (дохода, денежного довольствия), но не ниже минимального предела, определенного законодательством, с учетом количества детей, за которыми осуществляется уход. При этом следует учитывать, что если уход осуществляется одновременно за несколькими детьми до

полутора лет, то размеры пособий суммируются, но во всех случаях их общий объем не может быть выше 100 % среднего заработка (дохода, денежного довольствия), из которого они были исчислены.

Специальные правила предусмотрены для лиц из числа *проживающих (работающих) на территориях зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом в связи с чернобыльской катастрофой*, осуществляющих уход за ребенком, которым данное пособие выплачивается *в двойном размере*. При уходе за двумя и более детьми суммированный размер указанного пособия устанавливается в соответствии с общими правилами в процентном отношении (40 %) к заработку (доходу), но не может быть менее суммированного *двукратного* минимального размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком.

В районах и местностях, где установлены районные коэффициенты, размер пособия по уходу за ребенком определяется с учетом этих коэффициентов.

10.3. Восполняющие пособия

Под восполняющими пособиями, как уже отмечалось, следует понимать группу выплат социально-обеспечительного характера, направленных на предоставление нуждающимся дополнительных денежных средств для обеспечения их потребностей в течение относительно определенного периода либо временного источника средств к существованию в случае их полного отсутствия.

Следует сказать, что к числу восполняющих относится большинство пособий, закрепленных действующим законодательством, а соответствующий институт по объему правовых норм, несомненно, занимает ведущее место в структуре генерального института пособий. Важной особенностью восполняющих пособий является многообразие закрепляющих их правовых норм, отличающихся как по характеристике субъектного состава, так и по непосредственным причинам нуждаемости, на устранение или сглаживание которых направлены соответствующие выплаты. Это обстоятельство делает необходимым классификацию данного вида пособий *по их функциональному назначению* на следующие группы:

1) направленные на обеспечение нормального внутриутробного развития ребенка и восполнение нуждающимся затрат, связанных с рождением, воспитанием детей и уходом за ними (пособия в связи с рождением и воспитанием детей);

2) направленные на временное восполнение нуждающимся отсутствия или ограниченности средств к существованию;

3) направленные на оказание помощи нуждающимся при повреждении здоровья по различным причинам и создание условий для его восстановления и (или) сохранения (пособия на оздоровление);

4) направленные на оказание помощи нуждающимся при приобретении некоторых видов товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства;

5) направленные на оказание помощи в связи со смертью гражданина.

Одной из существенных проблем в части структуризации института восполняющих пособий является значительное различие этих выплат по субъектному составу, источникам выплаты, процедурам обращения, назначения и исчисления размера, поэтому унификации законодательства в этой сфере должна предшествовать серьезная научно-исследовательская работа. По сравнению с замещающими пособиями общих характеристик среди восполняющих пособий намного меньше, чем различий между ними. К категории немногочисленных объединяющих позиций можно отнести, во-первых, порядок определения *размера*, который согласно положениям законодательства по общему правилу устанавливается в фиксированной *денежной сумме*, подлежащей периодической индексации в пределах средств, предусмотренных на эти цели в соответствующих бюджетах, и, во-вторых, возможность увеличения размера на *районный коэффициент*, если он установлен для данной местности.

10.3.1. Пособия в связи с рождением и воспитанием детей

Семейные пособия в теории права социального обеспечения[1], в правотворческой и правоприменительной практике традиционно рассматриваются, с одной стороны, как одно из важных направле-

[1] См., например: *Азарова Е.Г.* Социальное обеспечение детей: теоретические подходы. М.: Контракт, 2012. 256 с.

ний государственной политики в сфере оказания семьям, имеющим детей, материального содействия и снижения материальных затрат в связи с их воспитанием, с другой – как значимый правовой инструмент стимулирования рождаемости и улучшения демографической ситуации в стране в определенных социально-экономических и геополитических условиях. Сущность пособий в связи с рождением и воспитанием детей сводится к обеспечению восполнения родителям (опекунам) объективно возникающих затрат, распределенных в течение соответствующего периода времени.

Немаловажную роль в придании данной группе пособий повышенной значимости, безусловно, сыграли и трагические страницы истории России первой половины XX в., связанные с огромными человеческими жертвами и материальными потерями, выпавшими на долю нашего народа в ходе революций, Первой мировой, Гражданской и Великой Отечественной войн, массовых репрессий. Катастрофическое снижение численности населения, беспризорность, детская смертность поставили перед обществом и государством сложную проблему стабилизации социально-демографической ситуации в стране, а впоследствии и обеспечения расширенного воспроизводства населения. Система пособий гражданам, имеющим детей, постепенно эволюционируя в течение нескольких десятилетий, выполняла одну из существенных функций в этом процессе, претворяя в жизнь не требующий доказательств тезис об определенном преимуществе семейного ухода и воспитания ребенка по отношению к общественно-государственному содержанию.

В современной России демографическая проблема также находится в центре внимания не только на страницах печати, в научной среде, но с некоторых пор и на уровне высших органов государственной власти. В последнее время нормотворцами всех уровней сделаны важные шаги в области улучшения материального положения семей с детьми, в том числе при обеспечении восполняющими пособиями, в частности, закреплены новые виды пособий, расширен круг их получателей, постепенно повышаются и размеры указанных выплат. В соответствии с международными обязательствами законодатель расширил перечень субъектов-получателей семейных пособий и теперь помимо граждан России к ним относятся постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане, лица без гражданства и беженцы. Однако в отношении *временно*

проживающих иностранцев и лиц без гражданства установлено дополнительное требование о том, чтобы они являлись застрахованными по системе обязательного социального страхования.

В современный период в России создана и функционирует достаточно обширная нормативно-правовая база, регламентирующая отношения по предоставлению семейных пособий как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. С точки зрения сферы распространения и степени значимости для общества целесообразно разделить эти выплаты на две группы: основные (общефедеральные) и дополнительные (региональные, муниципальные).

Нормативным правовым актом, определяющим *основные (общефедеральные)* виды семейных пособий, является Закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей. В нем объединены по предметному принципу нормы, содержавшиеся прежде в актах различного уровня. Несмотря на то, что такой способ систематизации правовых норм представляется нам не самым оптимальным в силу различной функциональной направленности пособий, закрепленных в данном Законе, а также статуса получателей, на современном этапе развития социально-обеспечительного законодательства этот путь является вполне приемлемым.

Органы государственной власти субъектов Федерации вправе осуществлять собственное регулирование соответствующих отношений. При этом правотворческая практика региональных властей различна, ведь, с одной стороны, они вправе своими законами устанавливать *дополнительные* виды пособий, с другой – за собственный счет увеличивать размеры выплат, закрепленные федеральным законодательством. В субъектах Федерации, помимо переданных на региональный уровень полномочий по определению субъектов-получателей, условий, порядка назначения и определения размера *пособия на детей*, нередко формируется своеобразная и достаточно оригинальная система пособий гражданам, имеющим детей. К таким выплатам относятся, в частности, пособия на оплату стоимости проезда детей к месту обучения и обратно, пособия на оплату услуг дошкольного образования и др. Не следует игнорировать и тот факт, что определенными полномочиями в области установления дополнительных видов пособий обладают также муниципальные образования. Правда, их реализация прямо связана с финансовыми воз-

можностями их бюджетов, которые в большинстве случаев являются достаточно скромными.

Подчеркнем, что последние годы на региональном уровне законодательная и исполнительная власть стремятся обеспечивать рациональное использование финансовых ресурсов, основанное на принципе адресного предоставления пособий, в большей степени ориентируясь на помощь малообеспеченным семьям с детьми и многодетным семьям. Между тем отсутствие на федеральном уровне основ законодательного регулирования в этой сфере, безусловно, негативно сказывается на обеспечении единства государственной политики. Существенное значение имеет также неравенство финансовых возможностей субъектов Федерации, что предопределяет различие в материальном содержании соответствующих мероприятий в различных регионах страны.

10.3.1.1. Пособия женщинам при постановке на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности

Рассматриваемое пособие было введено в России в 1992 г., прежде всего, в целях стимулирования беременных женщин к своевременной диспансеризации, способствующей профилактике осложнений при беременности и родах, выявлению патологий эмбрионального развития[1]. Таким образом, нуждаемость в рассматриваемых случаях обусловливается не только потребностью самой женщины для восполнения затрат, связанных, в частности, с выполнением рекомендаций врача (на приобретение профилактического питания, лекарственных средств и т.п.), но и общественной заботой о здоровье будущей матери и ее ребенка при реализации государственной демографической политики.

По общему правилу указанное пособие назначается дополнительно к основному пособию по беременности и родам при условии, что беременная женщина встала на учет в медицинской организации (женской консультации) в ранние сроки беременности (до 12 недель). Из этого следует вывод, что субъектами-получателями данно-

---

[1] *Закон* РФ от 4 апреля 1992 г. № 2660-1 «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 896.

го пособия могут быть *только те женщины*, которые имеют право на пособие по беременности и родам независимо от того, родился ребенок живым или умер в ходе либо после родов.

Рассматриваемое пособие назначается одновременно с пособием по беременности и родам *на основании справки*, выданной медицинской организацией о постановке на учет в ранние сроки беременности, если она представлена вместе с документами, подтверждающими право на пособие по беременности и родам, либо назначается в течение 10 дней со дня представления справки, если она представлена позже. Пособие при постановке на учет в ранние сроки беременности выплачивается по месту получения основного пособия (по беременности и родам) за счет средств, из которых финансируется основное пособие. Нужно также иметь в виду, что право на данное пособие сохраняется, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня окончания отпуска по беременности и родам.

Данное пособие относится к числу *единовременных* и в настоящее время устанавливается в фиксированной денежной сумме. Однако все предшествующие годы со времени введения размер указанной выплаты был настолько незначителен, что это пособие едва ли выполняло ту функцию, ради которой было законодательно закреплено. По этой причине, на наш взгляд, добиться действительного стимулирующего эффекта от данной выплаты можно будет при условии значительного увеличения ее реального денежного выражения, когда утрата права на нее существенным образом будет сказываться на общих доходах семьи в начальный период жизни ребенка и ухода за ним. Кроме этого, для повышения эффективности данного пособия было бы целесообразно выплачивать его ежемесячно, т.е. независимо от пособия по беременности и родам. Поэтому не случайно в некоторых субъектах Федерации на законодательном уровне устанавливаются *ежемесячные* пособия женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности[1].

---

[1] Так, например, в соответствии с Законом Курганской области от 9 марта 2007 г. № 232 «О мерах по улучшению демографической ситуации в Курганской области» («Новый мир – документы». 2007. 16 марта. № 17) беременные женщины, вставшие на учет в медицинской организации на сроке беременности до 12 недель, имеют право *на ежемесячное* пособие на период до наступления родов.

10.3.1.2. Пособия в связи с беременностью (усыновлением)

Пособие по беременности и родам для неработающих женщин. Законодатель в настоящее время рассматривает состояние беременности и усыновление (удочерение) как тождественные юридические факты, порождающие право на обращение за пособием по беременности и родам для неработающих женщин. Тем не менее, как уже отмечалось ранее, есть основания для выделения в качестве самостоятельной выплаты *пособия при усыновлении*. Таким образом, несмотря на определенное сходство в субъектном составе, в правовом регулировании процедуры назначения и определения размера, следует иметь в виду, что речь идет о самостоятельных видах выплат. В соответствии с нормами действующего законодательства правом на обращение за пособием по беременности и родам или пособием при усыновлении обладают две категории неработающих женщин:

– уволенные в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем (адвокатом, нотариусом и др.) в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными;

– обучающиеся по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования всех уровней (начального, среднего, высшего, послевузовского).

Нормы о продолжительности выплаты данного восполняющего пособия не отличаются от правил, определенных для работающих женщин: длительность выплаты соответствует общеустановленной продолжительности отпуска по беременности и родам (ст. 255 ТК РФ) с учетом конкретных обстоятельств, влекущих возможность для его продления (осложненные роды, многоплодная беременность), а также отпуска в связи с усыновлением (ст. 257 ТК РФ).

Источником финансирования пособия по беременности и родам (пособия при усыновлении) для указанных категорий получателей являются средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Размер пособия по беременности и родам (пособия при усыновлении) ставится в зависимость от категории, к которой относится женщина. Так, женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным пред-

принимателем, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, размер пособия устанавливается законом в фиксированных денежных суммах. Что касается величины данного пособия для женщин, обучающихся по очной форме обучения, то согласно существующим нормам размер пособия должен соответствовать размеру стипендии, установленной образовательным учреждением, но не ниже определенного законодательством размера стипендии.

Пособие по беременности и родам (пособие при усыновлении) устанавливается на основании письменного заявления о назначении данной выплаты вместе со следующими документами:

а) женщинам, обучающимся по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования всех уровней, – *медицинской справки установленной формы*;

б) женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, – по представлении дополнительно следующего перечня документов:

– листка нетрудоспособности;

– заверенной выписки из трудовой книжки о последнем месте работы;

– справки из государственной службы занятости о признании безработной;

– решения территориального органа налоговой службы о государственной регистрации ликвидации организации или прекращения деятельности работодателя – индивидуального предпринимателя.

Данные пособия назначаются и выплачиваются женщинам, обучающимся по очной форме, – по месту учебы, а женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, – органами социальной защиты. При этом обращение за пособиями должно последовать не позднее 6 месяцев со дня окончания периода, соответствующего длительности отпуска по беременности и родам (отпуска при усыновлении). В случае пропуска данного срока он не подлежит восстановлению, а право на пособие утрачивается.

Пособие беременной жене военнослужащего по призыву. Данное пособие является новым для отечественного социально-обеспечительного законодательства видом выплаты, которая введена с 2007 г. в связи с осуществлением реформирования системы призыва на военную службу и уменьшением срока службы, а также сокращением числа оснований для отсрочек от призыва на такую службу. Закрепление этой выплаты в законодательстве о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, обусловлено, таким образом, необходимостью создания материальных гарантий для жены военнослужащего на соответствующий период в целях помощи на период временного отсутствия кормильца.

Пособие беременной жене военнослужащего по призыву имеет *единовременный* характер, устанавливается в фиксированных денежных суммах и назначается независимо от права на иные государственные (основные или дополнительные) пособия гражданам, имеющим детей, а также от того, осуществляет ли жена военнослужащего трудовую либо иную приносящую доход деятельность или нет.

Поскольку организация и осуществление военной службы по призыву относится в силу норм ст. 71 Конституции РФ и федерального законодательства к расходным обязательствам Российской Федерации, то и расходы на выплату указанного пособия финансируются за счет средств федерального бюджета, передаваемых в соответствии с нормами бюджетного законодательства бюджетам субъектов Федерации.

Фактической стороной основания для назначения пособия беременной жене военнослужащего по призыву является совокупность следующих обстоятельств:

– состояние беременности жены в течение не менее 180 календарных дней ко дню обращения за этой выплатой;

– наличие зарегистрированного брака;

– подтвержденный факт прохождения супругом военной службы по призыву.

Для реализации права на данную выплату, а также для подтверждения указанных юридически значимых обстоятельств жена военнослужащего по призыву должна соблюсти *формальную сторону основания*, представив при обращении за этой выплатой письменное заявление о назначении пособия, а также следующие документы:

– копию свидетельства о браке;

– справку из медицинского учреждения, поставившего женщину на учет, подтверждающую продолжительность беременности;

– справку из военного комиссариата о призыве мужа на военную службу (с указанием срока службы).

Назначение и выплата пособия беременной жене военнослужащего по призыву осуществляются по месту ее жительства уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения, если обращение последовало не позднее 6 месяцев со дня окончания военнослужащим военной службы по призыву.

10.3.1.3. Пособия при рождении ребенка и при передаче ребенка на воспитание в семью

Пособие при рождении ребенка было введено в нашей стране сразу после Октябрьской революции 1917 г., когда в России стала реализовываться страховая рабочая программа. Если в Декрете от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»[1] о нем прямо не упоминалось, то уже в Положении о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. (ст. 25), а впоследствии и в Кодексе законов о труде 1922 г.[2] (ст. 183) оно было закреплено как *пособие на предметы ухода за новорожденным*. Некоторое время оно назначалось только женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию, но с 30-х гг. XX в. правом на его получение стали обладать неработающие жены лиц, работавших по найму либо получавших пенсию по государственному социальному страхованию. Постепенно субъектный состав расширялся за счет включения отцов, а затем и родителей, работавших в колхозах. Одновременно с этим вводились специальные условия для возникновения права на это пособие: определенная длительность непрерывного стажа и максимальный предел дохода, при превышении которого пособие не выдавалось[3].

---

[1] СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.

[2] Там же. 1922. № 70. Ст. 903.

[3] См., например, пп. 76–77 Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию от 5 февраля 1955 г.

По действующему законодательству право на единовременное пособие при рождении ребенка имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее (опекун). Пособие назначается без каких-либо условий, касающихся статуса родителей (заменяющих их лиц) или длительности стажа. Единственным установленным законом основанием для отказа в назначении данного пособия является смерть ребенка в процессе или непосредственно после родов. Как и другие восполняющие пособия, данная выплата не выделяется в рамках общего дохода семьи и не предполагает ее целевого расходования на предметы ухода, которые могут быть приобретены родителями еще до рождения ребенка. Размер пособия устанавливается в фиксированных денежных суммах.

Пособие при передаче ребенка на воспитание в семью является новым видом обеспечения нуждающихся в нашей стране, закрепленным в связи с реализацией государственной политики в области устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Данное пособие назначается гражданам, заменяющим родителей ребенка (детей), в случае, если родители:

- умерли (признаны умершими, безвестно отсутствующими);
- лишены или ограничены в родительских правах;
- признаны недееспособными или по состоянию здоровья не могут лично воспитывать и содержать ребенка;
- находятся под стражей или в местах лишения свободы;
- уклоняются от воспитания детей или защиты их прав;
- отказались взять ребенка из учреждений социального или медицинского обслуживания.

В настоящее время одним из перспективных направлений государственной политики в данной сфере является постепенно внедряемый в нашей стране институт воспитания ребенка *приемной семьей* на основании договора, который заключается между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью). В связи с этим отношения, возникающие в области обеспечения данным видом пособий, подвергаются комплексному регулированию несколькими отраслями российского права: гражданского, семейного и права социального обеспечения. При этом нормами гражданского и семейного права определяются правила, касающиеся оформления отношений в части порядка заключения

договора о передаче ребенка в семью, включая права и обязанности приемных родителей и воспитанников, а положениями права социального обеспечения – основания, условия, порядок выплаты и размер соответствующего пособия.

Пособие при передаче ребенка на воспитание в семью в ряде случаев может сочетаться с группой других выплат, связанных с усыновлением, установлением опеки или заключением договора о передаче ребенка (детей) в семью, которые определяются нормативными правовыми актами субъектов Федерации. При этом указанные пособия не следует отождествлять с выплатами, осуществляемыми органами опеки и попечительства приемным родителям по договору в целях оплаты их труда по воспитанию.

Пособие при рождении ребенка и пособие при передаче ребенка на воспитание в семью имеют *единовременный* характер и выдаются одному из родителей или лицам, их заменяющим, на каждого рожденного (усыновленного, принятого под опеку или на патронатное воспитание) ребенка. Эти пособия устанавливаются в фиксированном денежном выражении с учетом величины индексации, действующей на день возникновения соответствующего юридического факта (рождения, заключения договора и т.п.).

Они назначаются и выплачиваются на основании заявления с установленным перечнем документов не позднее 10 дней со дня их представления по месту работы или учебы одного из родителей, а в случае если они не работают и не обучаются – по месту жительства ребенка уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. При этом необходимо соблюсти 6-месячный срок для обращения за данными выплатами, который исчисляется соответственно: а) со дня рождения ребенка, б) вступления в законную силу решения суда об усыновлении, в) решения органа опеки и попечительства об установлении опеки, г) заключения договора о передаче ребенка на воспитание в семью.

10.3.1.4. Пособия по уходу за детьми

Пособие по уходу за детьми для граждан, не подлежащих обязательному социальному страхованию. Рассматриваемое пособие представляет собой результат поступательного развития социально-обеспечительного законодательства в сфере оказания помощи

гражданам, имеющим детей, и последовательного воплощения в нем принципа всеобщности обеспечения. Считается, что эта выплата впервые была введена в СССР в 1981 г. как пособие по уходу за ребенком с частично оплачиваемым отпуском на период такого ухода. Тем не менее задолго до этого в 1917–1918 гг. прообразом данного пособия являлось ежемесячное пособие на кормление, которое с момента своего законодательного закрепления[1] предоставлялось прежде всего женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию.

В современный период право на *ежемесячное пособие по уходу за ребенком* (рожденным, усыновленным, принятым под опеку) до достижения им возраста полутора лет имеют не относящиеся к категории застрахованных по системе обязательного социального страхования:

– матери, отцы (как кровные, так и усыновители), другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, уволенные в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организации (прекращением деятельности работодателем – физическим лицом), с истечением срока их трудового договора в воинских частях, с переводом мужа из воинских частей, находящихся за пределами РФ, а также из организаций и воинских частей, находящихся за пределами РФ;

– неработающие родители (как кровные, так и усыновители), другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, включая граждан из их числа, обучающихся по очной форме обучения.

В связи с тем, что указанные лица не осуществляют трудовой (служебной) деятельности, данное пособие выплачивается им до достижения детьми возраста полутора лет в зависимости от категории получателя (в том числе по их выбору) *органом социальной защиты населения* по месту жительства, *образовательным учреждением* по месту обучения, *по месту службы мужа* или *по месту*

---

[1] Первоначально ежемесячное пособие на кормление ребенка на период 9 месяцев после родов было закреплено нормами Декрета от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни», а затем ст. 23 и 24 Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г.

прежней работы (службы). Решение о назначении данного пособия принимается в 10-дневный срок со дня подачи заявления вместе с установленным перечнем документов.

Размер ежемесячного пособия до достижения ребенком возраста полутора лет дифференцирован. Для неработающих граждан он устанавливается *в фиксированном денежном выражении* с увеличением размера в два раза при уходе за вторым и последующими детьми. При этом во всех случаях, когда уход одновременно осуществляется за двумя и более детьми в возрасте до полутора лет, размер пособий суммируется.

Тем не менее действующим законодательством предусмотрены исключения по длительности выплаты и определению размера рассматриваемого пособия. Так, лицам, проживающим в зоне проживания с правом на отселение, пособие выплачивается *в двойном размере* по отношению к общеустановленному на период до достижения ребенком возраста *3 лет*[1]. Исключение также предусмотрено для лиц, *уволенных в период отпуска по уходу за ребенком*, для которых размер пособия исчисляется из 40 % среднего заработка (дохода, денежного довольствия) за 12 месяцев, предшествовавших месяцу предоставления отпуска, до их увольнения, но не выше максимального размера пособия за календарный месяц.

Пособие на ребенка военнослужащего по призыву. Данная выплата представляет собой разновидность пособий по уходу за детьми и в целом не является новым видом обеспечения, поскольку аналогичные выплаты ранее уже устанавливались в отечественном законодательстве[2]. Правом на данное пособие обладают мать ребенка, а также опекун либо родственник, фактически осуществляющий уход за ребенком, в случаях смерти (объявления умершей) матери, лишения (ограничения) ее родительских прав или объективной невозможности с ее стороны воспитывать и содержать ребенка. Нужно подчеркнуть, что данное пособие также назначается независимо от

---

[1] Пункт 7 ст. 18 Закона о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

[2] См., например: *Постановление* СМ СССР от 25 октября 1963 г. № 1108 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» // СП СССР. 1963. № 20. Ст. 198.

выполнения матерью ребенка, опекуном или иным родственником трудовой или иной приносящей доход деятельности.

Фактической стороной основания для назначения данного пособия является прохождение отцом ребенка военной службы по призыву. При этом мать ребенка приобретает право на пособие со дня его рождения, а опекун или родственник, фактически осуществляющий уход за ребенком, – со дня смерти матери либо со дня, когда опекун или родственник приобрели права по отношению к воспитанию и содержанию ребенка (на основании соответствующего решения суда, органа опеки и попечительства), но *во всех случаях не ранее дня начала отцом военной службы по призыву*.

Для реализации права на данную выплату нуждающийся должен соблюсти *формальную сторону основания*, представив при обращении за этой выплатой в уполномоченный в соответствии с законодательством субъекта Федерации орган в сфере социального обеспечения, письменное заявление о назначении пособия с установленным перечнем документов.

Величина пособия на ребенка военнослужащего по призыву определяется в фиксированном денежном выражении, а выплачивается оно по месту жительства ребенка уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. Рассматриваемое пособие относится к числу *ежемесячных* и устанавливается на каждого ребенка военнослужащего по призыву, при этом общий период его выплаты определяется по общему правилу временем пребывания отца ребенка на военной службе по призыву, но, во всяком случае, *не может превышать 3 лет* со дня рождения ребенка. Таким образом, прекращение выплаты может быть обусловлено днем окончания отцом ребенка военной службы по призыву либо достижением ребенком возраста 3 лет, если военная служба по призыву будет продолжаться после исполнения ребенку указанного возраста.

Необходимо также учитывать, что при обращении за ежемесячным пособием на ребенка военнослужащего по призыву следует соблюсти 6-месячный срок со дня окончания военнослужащим военной службы по призыву, истечение которого влечет утрату права на указанное пособие.

Действующим законодательством также предусматриваются *специальные пособия* данной группы, к которым, в частности, отно-

сится выплата, осуществляемая супругам военнослужащих по контракту по уходу за детьми до 18 лет, если по заключению медицинской организации в связи с условиями проживания по месту пребывания дети нуждаются в постороннем уходе[1]. Данное пособие имеет ежемесячный характер и выплачивается на весь период действия указанного медицинского заключения, а его размер устанавливается в фиксированной денежной сумме.

10.3.2. Пособия в связи с утратой или недостаточностью (отсутствием) средств к существованию

10.3.2.1. Пособие по безработице

Россия одной из первых в мире законодательно закрепила пособие по безработице Положением о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г.[2] Впоследствии данное направление было воспринято Положением о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г., а также кодексами законов о труде 1918 и 1922 гг. В первые годы советской власти и особенно в период НЭПа данное пособие в России приобрело черты классической страховой замещающей выплаты, назначаемой в связи с реализацией страхового риска утраты заработка (дохода) вследствие потери работы[3]. Закрепив в конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. всеобщую обязан-

---

[1] *Пункт* 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331 и *Постановление* Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231 «О размерах и порядке выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности для трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1245.

[2] *Постановление* ВЦИК и СНК РСФСР от 11 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

[3] В частности, в соответствии с п. 6 Правил о безработных и выдаче им пособий (Приложение к ст. 79 КЗоТ РСФСР 1918 г.) пособие безработным выдавалось *в полном размере вознаграждения*, причитающегося им как трудящимся, занесенным расценочной комиссией в определенную, установленную соответствующим тарифом, группу и категорию.

ность граждан трудиться, государство в виде пособия по безработице в какой-то мере несло ответственность за отсутствие у них работы. Однако к началу 30-х гг. XX в. рассматриваемый страховой риск утратил свое значение, поскольку в СССР было провозглашено «полное уничтожение безработицы»[1] и государство перестало финансировать соответствующие мероприятия. Лишь спустя 60 лет в связи с изменившейся социально-экономической ситуацией в стране данное пособие вновь было закреплено на законодательном уровне.

К началу 90-х гг. прошлого века была возрождена идея об обязательном социальном страховании граждан на случай утраты заработка вследствие безработицы, нашедшая отражение в Законе о занятости населения, который и поныне является основным законодательным актом в этой сфере. Для этих целей был создан специальный внебюджетный Государственный фонд занятости населения РФ, аккумулировавший страховые взносы на социальное страхование от безработицы, который, однако, был упразднен с 1 января 2001 г., а соответствующие финансовые средства стали учитываться непосредственно в составе федерального бюджета в виде определенных статей расходов.

В чем же причина такого существенного изменения позиции законодателя? По нашему мнению, дело заключается в том, что даже будучи страховым по форме, пособие по безработице как в начале XX в., так и в современный период объективно *не могло выполнить функцию замещающей выплаты* и, тем самым, в каком-то смысле «выпадало» из системы социального страхования. С одной стороны, это связано с презумпцией, что сохранение за лицом части и особенно полного предшествующего заработка (дохода), утраченного одновременно с работой, не стимулирует нуждающегося к прекращению состояния безработицы и поиску работы.

С другой стороны, применяющаяся во многих государствах, как и в России, понижающая шкала размера такого пособия в качестве противовеса иждивенчеству и стимула для самостоятельного поиска

---

[1] Данное обстоятельство нашло подтверждение, в частности, в Постановлении ЦИК и СНК СССР № 8, № 371 от 3 июня 1931 г. «О некоторых изменениях трудового законодательства» (СЗ СССР. 1931. № 35. Ст. 257). Ликвидация безработицы на законодательном уровне была впоследствии провозглашена в ст. 118 Конституции СССР 1936 г. и ст. 122 Конституции РСФСР 1937 г.

работы при длительном характере безработицы одновременно нарушает один из основных принципов социального страхования – *соотносимости размера предоставления с утраченным заработком и объемом участия лица в формировании страховых фондов*. Нельзя не отметить и то, что продолжительность выплаты пособия в ряде случаев не совпадает с длительностью состояния безработицы. Кроме этого, к числу безработных могут относиться также граждане, которые прежде не имели заработка (дохода). Надо полагать, с учетом этих причин законодатель посчитал нецелесообразным и неэффективным использование страховой схемы по отношению к пособию по безработице, подтвердив, тем самым, функциональное назначение его как выплаты, *восполняющей* отсутствие средств к существованию на период поиска подходящей работы.

Данная выплата наряду с иными мерами социальной защиты граждан, не имеющих работы, является важной государственной гарантией для реализации гражданами конституционных прав на защиту от безработицы. Тем не менее право на пособие по безработице имеют не все лица, ищущие работу при содействии службы занятости, а только те из них, которые *зарегистрированы в качестве безработных* в государственной службе занятости в целях поиска подходящей работы и готовы приступить к ней.

Фактической стороной основания для назначения пособия по безработице выступает материально-бытовой фактор нуждаемости, связанный с утратой или отсутствием работы и заработка (дохода) вследствие безработицы, при невозможности реализовать иные государственные гарантии (стипендия, льготная пенсия по возрасту, оплата за период временной занятости при выполнении оплачиваемых общественных работ, материальная помощь) для граждан, не имеющих работы в соответствии с Законом о занятости населения.

Формальной стороной основания для назначения пособия по безработице является решение службы занятости о признании лица безработным. При этом пособие по безработице по общему правилу выплачивается с первого дня признания лица безработным. Однако если нуждающийся, признанный безработным, был уволен по п. 1 или п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, но не был трудоустроен в период, в течение которого за ним по последнему месту работы должна сохраняться средняя заработная плата, пособие по безработице выплачивается начиная с первого дня по истечении данного периода.

В соответствии с законодательством не могут получить статус безработных и, соответственно, право на рассматриваемое пособие следующие категории лиц:

– относящиеся к числу занятых в соответствии с Законом о занятости населения;

– не достигшие 16-летнего возраста;

– получающие пенсию по возрасту или за выслугу лет;

– отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости от двух вариантов подходящей работы;

– не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости;

– осужденные по решению суда к исправительным работам, а также к наказанию в виде лишения свободы;

– представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка.

Пособие по безработице относится к числу регулярных *ежемесячных* выплат, хотя в случаях необходимости может выплачиваться до двух раз в календарный месяц. В то же время необходимо учитывать, что *общий период выплаты* и *размер* данного пособия в настоящее время ставятся в зависимость от того, к какой группе относится безработный гражданин:

а) первая группа безработных – лица, уволенные по любым основаниям (кроме нарушения трудовой дисциплины или другие виновные действия) и имевшие в течение последних 12 месяцев, предшествовавших безработице, оплачиваемую работу не менее 26 недель на условиях полного (или неполного – с учетом соответствующего пересчета) рабочего времени;

б) вторая группа безработных:

– лица, впервые ищущие работу;

– лица, стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более года) перерыва;

– уволенные за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия;

– лица, уволенные по иным основаниям, но в течение последних 12 месяцев, предшествовавших безработице, *имевшие оплачиваемую работу менее 26 недель*;

– лица, направленные органами службы занятости на обучение и отчисленные за виновные действия.

Как было отмечено, пособие по безработице не является постоянной выплатой, а выдается только в течение законодательно определенного периода времени, продолжительность которого зависит от принадлежности безработного к одной из указанных групп. При этом нужно учитывать, что некоторые отрезки времени исключаются из периода выплаты. К ним относятся:

– отпуск по беременности и родам[1];

– период выезда безработного из места постоянного проживания в связи с обучением в вечерних и заочных учреждениях профессионального образования;

– период участия безработного в военных сборах, привлечения к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе, а также время исполнения государственных обязанностей.

Безработным, относящимся к *первой группе*, пособие выплачивается в течение двух периодов, каждый из которых не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в пределах 18 месяцев. При этом период выплаты пособия увеличивается гражданам, не достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет соответственно, а также специальный страховой стаж, дающий им право на льготное пенсионное обеспечение по возрасту. В этом случае продолжительность периода выплаты пособия по безработице увеличивается сверх установленных 12 месяцев *на две календарные недели за каждый год работы, превышающий указанную длительность страхового стажа*.

Следует учитывать, что в первом 12-месячном периоде выплаты пособие по безработице исчисляется из *среднего месячного заработка (денежного довольствия)* за последние *3 месяца* по послед-

---

[1] В литературе обоснованно подвергается критике указанное нормативное положение, оставляющее беременных женщин, признанных безработными, на период беременности и родов без материальной поддержки. Предлагаются и возможные решения данной проблемы не только в отношении ранее работавших женщин, но и женщин, впервые ищущих работу (См., например: *Шептулина Н.Н.* Проблемы совершенствования законодательства о труде женщин // Трудовое право. 2008. № 1. С. 7–13).

нему месту работы. Тем не менее в любом случае (это лишь подчеркивает восполняющий характер данной выплаты) фактический размер пособия не может быть ниже *минимального размера* пособия по безработице, но не должен превышать *максимального размера этого* пособия, которые ежегодно определяются постановлением Правительства РФ. В местностях, где установлены районные коэффициенты, пособие назначается с учетом этих коэффициентов. Выплата производится в порядке, представленном в табл. 11.

Таблица 11

Этапы первого 12-месячного периода безработицы	Величина пособия
В течение первых 3 месяцев безработицы	75 % от среднего месячного заработка
Последующие 4 месяца	60 % от среднего месячного заработка
Остальные месяцы до истечения первого периода выплаты	45 % от среднего месячного заработка

Понижающая шкала размера пособия по безработице имеет цель стимулировать безработного к активному самостоятельному поиску работы, а не возлагать надежды только на службу занятости, тем самым препятствуя иждивенчеству с его стороны.

Во втором 12-месячном периоде выплаты размер пособия для безработных первой группы не может превышать *минимального размера пособия по безработице*, увеличенного на размер районного коэффициента, если он установлен для данной местности.

Пособие по безработице гражданам *второй группы* назначается также в течение двух периодов выплаты, каждый из которых, однако, не может превышать 6 месяцев в суммарном исчислении в пределах 12 месяцев. При этом в течение обоих 6-месячных периодов выплаты пособие безработным данной группы *не может превышать минимального размера пособия по безработице*, увеличенного на размер районного коэффициента, если он установлен для данной местности.

Специальные правила относительно пособий по безработице предусмотрены законодательством в отношении граждан, пострадавших вследствие радиационных катастроф на Чернобыльской

АЭС и аварии на ПО «Маяк», которым установлены дополнительные ежемесячные выплаты к пособию по безработице[1]. К их числу относятся:

– постоянно проживающие (работающие) на территории зоны проживания с правом на отселение;

– постоянно проживающие (работающие) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом;

– постоянно проживающие (работающие) в зоне отселения до их переселения в другие районы.

В случаях неявки без уважительных причин на переговоры о трудоустройстве с работодателем в течение 3 дней со дня направления органами службы занятости или отказа без уважительных причин явиться в органы службы занятости для получения направления на работу (учебу) размер выплачиваемого пособия может быть уменьшен на 25 % на срок до одного месяца.

Выплата пособия по безработице также может быть *приостановлена* на срок до 3 месяцев или *прекращена* по решению службы занятости с одновременным снятием лица с учета в качестве безработного по основаниям, предусмотренным законодательством. В случае смерти безработного назначенное, но неполученное им пособие выплачивается его наследникам в соответствии с гражданским законодательством.

10.3.2.2. Пособия в связи с малообеспеченностью

Рассматриваемая разновидность пособий является относительно новым видом для отечественного права социального обеспечения, хотя аналог такой выплаты можно обнаружить в законодательстве советского периода, когда в первые месяцы советской власти нуждающимся нетрудоспособным родственникам авторов произведений, признанных государственным достоянием, при недостаточности у них средств к существованию выплачивалось пособие для до-

[1] См. п. 4 ст. 18, п. 3 ст. 19 и п. 4 ст. 20 Закона о социальной защите чернобыльцев.

ведения имеющегося дохода до размера прожиточного минимума[1]. Помимо этого, В.С. Андреев относил к числу таких выплат также пособия лицам, у которых отсутствовали средства к существованию, например, инвалидам с детства, одиноким гражданам, не имевшим права на государственную пенсию, и некоторым другим категориям. Однако, учитывая, что для этих граждан такие выплаты становились единственным источником средств к существованию, речь шла уже не о помощи, а о содержании нуждающегося за счет общественных и обобществленных средств, т.е. о пенсионном обеспечении. Такой вывод позже нашел законодательное подтверждение закреплением системы социальных пенсий.

Пособия в связи с малообеспеченностью коренным образом отличаются от социальных пенсий своим дополнительным, вспомогательным характером и представляют собой один из наиболее ярких примеров реализации в праве социального обеспечения принципа адресного предоставления помощи нуждающимся. Основанием для обеспечения социальным пособием является *малообеспеченность* лица или семьи, выраженная в имущественной недостаточности вследствие снижения дохода. В целях адресного обеспечения показателем нуждаемости выступает *прожиточный минимум*, установленный в субъекте Федерации по соответствующим социально-демографическим группам населения (дети, работающее население, пенсионеры).

В современный период субъектами-получателями данного пособия являются малоимущие одиноко проживающие граждане или малоимущие семьи, имеющие размер дохода (среднедушевого дохода семьи) ниже величины прожиточного минимума *по независящим от нуждающихся обстоятельствам*. Функция рассматриваемого пособия заключается, таким образом, в оказании помощи малоимущим одиноко проживающим гражданам или малоимущим семьям в форме денежных выплат в целях стабилизации дохода (среднедушевого дохода) на уровне не ниже прожиточного минимума. Безусловно, достижению этой цели в большей степени способствует *периодический (ежемесячный)* характер соответствующих выплат, по-

[1] См.: *Пункт 8* Декрета СНК РСФСР от 26 ноября 1918 г. «О признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием» // СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 900.

скольку состояние малообеспеченности, как правило, длится во времени. Тем не менее это не исключает возможность осуществления и *единовременной* денежной помощи. Примечательным в этой связи является тот факт, что принцип определения *размера* пособия дифференцирован в зависимости от того, является ли такая выплата единовременной или ежемесячной.

Единовременное пособие в связи с малообеспеченностью устанавливается, как правило, в фиксированной денежной сумме.

Размер ежемесячных пособий по общему правилу рассчитывается как разница между доходом (среднедушевым доходом) лица (семьи) и размером прожиточного минимума в соответствующем регионе страны для определенной социально-демографической группы (дети, работающее население, пенсионеры), что обеспечивает доведение дохода (среднедушевого дохода) лица (семьи) до уровня прожиточного минимума. Однако применение данного варианта исчисления сопряжено с некоторыми трудностями процедурного характера. Во-первых, размер дохода (среднедушевого дохода) лица (семьи) имеет постоянную тенденцию к изменению как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. Это, в свою очередь, вызывает необходимость в постоянном пересчете размера пособия, делая его нестабильным, сложным для применения. Во-вторых, когда речь идет о таком пособии для малоимущей семьи, в составе которой имеются представители всех социально-демографических групп, возникает вопрос о том, какую величину прожиточного минимума брать за основу – среднюю для всех групп или для той группы, к которой принадлежит член семьи? Учитывая, что величина прожиточного минимума для каждой группы устанавливается отдельно, определить фактический размер такой выплаты для малоимущей семьи становится весьма затруднительно. Наконец, в-третьих, достаточно сложно установить размер дохода лица, который он имеет от неофициальных видов деятельности. Эти и другие процедурные вопросы должны регламентироваться нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Тем не менее унифицированных правил определения размера ежемесячных пособий в настоящий период не существует, поскольку Российская Федерация передала полномочия в этой области субъектам Федерации. Поэтому в некоторых случаях субъекты Федерации устанавливают в своих законодательных актах размер еже-

месячного пособия в связи с малообеспеченностью (помимо приведенного ранее способа) либо в фиксированном денежном выражении, либо путем закрепления только минимального и максимального значений сумм выплат, которые могут быть выплачены нуждающимся. Думается, что такую правотворческую практику едва ли можно считать приемлемой и она требует изменения, поскольку отсутствие единства в методике определения размера пособий в связи с малообеспеченностью ведет к существенному различию в правах нуждающихся, в том числе в зависимости от территории проживания.

Пособия в связи с малообеспеченностью назначаются решением уполномоченного в соответствии с законодательством субъекта Федерации органа в сфере социального обеспечения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина на основании заявления гражданина в письменной форме от себя лично (для малоимущих одиноко проживающих граждан) или от имени своей семьи, в котором указываются сведения о составе семьи, доходах, сведения о получении иных видов государственной социальной помощи. Представленные заявителем сведения могут быть подтверждены посредством дополнительной проверки (комиссионного обследования), проводимой уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. Учитывая же характеристику состояния нуждаемости вследствие малообеспеченности, такая проверка должна осуществляться регулярно, поскольку динамика изменений дохода и его структуры имеет постоянный характер.

Нужно иметь в виду и то, что нуждающийся обязан периодически извещать орган социального обеспечения о наступлении обстоятельств, влекущих изменение размера назначенной помощи или прекращение ее оказания. В случае нарушения такой обязанности, а также при предоставлении недостоверных сведений в соответствии с федеральным законодательством орган социального обеспечения вправе приостановить выплату пособия на срок, равный периоду, в течение которого оно выплачивалось нуждающемуся с нарушением установленного порядка. Тем не менее в региональном законодательстве нередко устанавливается, что незаконно выплаченные суммы могут быть либо удержаны при следующих выплатах, либо взы-

сканы в судебном порядке, что, безусловно, противоречит определенным федеральным законодательством основам правового регулирования в этой сфере, поскольку субъектам Федерации предоставлено право лишь определять размер, условия, порядок назначения и выплаты пособий, но не устанавливать основания прекращения для оказания помощи.

10.3.2.3. Пособие в связи с уходом за нетрудоспособным лицом

В законодательстве данное пособие называется «компенсационной выплатой в связи с осуществлением ухода за нетрудоспособным лицом»[1]. Однако по своим характеристикам это пособие выполняет исключительно восполняющую функцию, поскольку: а) назначается лицу на период, когда у него нет иного источника средств к существованию, б) не требует документального подтверждения понесенных целевых расходов, в) не предполагает наличия какого-либо объекта, с отсутствием которого необходимо соотнести выплату, г) устанавливается в фиксированной денежной сумме.

Данное пособие назначается любому проживающему на территории РФ лицу, осуществляющему уход за нетрудоспособным лицом из числа следующих категорий:

- инвалид I группы;
- ребенок-инвалид в возрасте до 18 лет;
- престарелое лицо, нуждающееся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшее возраста 80 лет.

Следует отметить, что эта выплата устанавливается *независимо от родственных отношений* и *совместного проживания* с нетрудоспособным гражданином. Основанием для признания лица нуждающимся в рассматриваемом пособии является не только факт осуществления ухода за нетрудоспособным лицом, но главным образом отсутствие у нуждающегося средств к существованию в виде пенсии, пособий или заработка при осуществлении оплачиваемой деятельности в период осуществления ухода. Данная выплата явля-

---

[1] См.: *Указ* Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 201.

ется *ежемесячной* и устанавливается на одно лицо, осуществляющее уход, но за каждого нетрудоспособного гражданина, за которым он осуществляется, на весь период ухода.

Размер пособия устанавливается в фиксированной денежной сумме и полежит увеличению на размер районного коэффициента в случае, если он предусмотрен для данной местности, и на период проживания в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях.

Выплата пособия производится в порядке, который предусмотрен для пенсий, пенсионным органом, осуществляющим ее назначение и выплату нетрудоспособному лицу. Для назначения пособия лицо, осуществляющее уход, должно подать заявление в соответствующий пенсионный орган с приложением установленного законодательством перечня документов[1]. Право на обращение за данным пособием не ограничено каким-либо временным периодом, поэтому лицо, осуществляющее уход, может подать заявление в любое время, но не ранее возникновения права на нее (т.е. не ранее дня начала ухода за нетрудоспособным гражданином). При этом назначенное пособие, не полученное своевременно, выплачивается за прошлое время, но не более чем за 3 года до обращения за его получением, а если оно не было выплачено своевременно по вине органа, осуществляющего выплату, то соответствующие суммы выплачиваются за прошлое время без ограничения каким-либо сроком.

Выплата пособия прекращается при наступлении следующих обстоятельств:

– смерть нетрудоспособного гражданина либо лица, осуществлявшего уход, а также признание их в установленном порядке умершими или безвестно отсутствующими;

– прекращение осуществления ухода лицом, осуществлявшим уход, подтвержденное заявлением нетрудоспособного гражданина (законного представителя) и (или) актом обследования пенсионного органа;

---

[1]См.: *Постановление* Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2913.

– назначение лицу, осуществляющему уход, пенсии независимо от ее вида и размера;

– назначение лицу, осуществляющему уход, пособия по безработице;

– выполнение нетрудоспособным гражданином либо лицом, осуществляющим уход, оплачиваемой работы;

– истечение срока, на который нетрудоспособному гражданину была установлена I группа инвалидности либо категория «ребенок-инвалид»;

– достижение ребенком-инвалидом возраста 18 лет, если ему по достижении этого возраста не установлена I группа инвалидности;

– помещение нетрудоспособного гражданина в государственное стационарное учреждение социального обслуживания;

– лишение родителя, осуществляющего уход за ребенком-инвалидом, родительских прав.

При этом лицо, осуществляющее уход, обязано в течение 5 дней известить орган, выплачивающий пособие, о наступлении обстоятельств, влекущих прекращение его выплаты.

10.3.2.4. Пособия беженцам и вынужденным переселенцам

Беженцам и вынужденным переселенцам выплачиваются *единовременные* пособия *на каждого члена семьи* при условии регистрации в органах по контролю за миграцией и получения свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица беженцем или вынужденным переселенцем соответственно.

Размеры данных пособий устанавливаются в фиксированном денежном выражении и ставятся в зависимость от категории, к которой относится лицо, получившее свидетельства о регистрации ходатайства о признании его беженцем или вынужденным переселенцем. Как правило, в таких случаях выделяются две категории нуждающихся из числа получивших свидетельство о регистрации соответствующего ходатайства:

– *малообеспеченные лица* из числа беженцев и вынужденных переселенцев, к которым относятся одинокие пенсионеры и инвалиды; семьи, состоящие только из пенсионеров или инвалидов, одинокие родители с ребенком или детьми в возрасте до 18 лет; малоимущие многодетные семьи с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет;

– *иные лица* из числа беженцев и вынужденных переселенцев.

Малообеспеченным лицам из числа беженцев и вынужденных переселенцев единовременные пособия назначаются в повышенном размере по отношению к основному.

По общему правилу рассматриваемые единовременные пособия назначаются на основании поданного в орган по контролю за миграцией по месту пребывания письменного заявления с представлением документов, удостоверяющих личность, и свидетельства о регистрации соответствующего ходатайства. При этом если с заявителем прибыли другие члены семьи, не достигшие 18-летнего возраста, то подается одно заявление, в котором указываются все прибывшие с заявителем лица. В случае, когда речь идет о категории малообеспеченных лиц, орган по контролю за миграцией вправе затребовать дополнительные документы, подтверждающие состояние малообеспеченности и право на получение единовременного пособия в повышенном размере. Особые условия и процедура выплаты данных пособий определяются Правительством РФ.

10.3.3. Пособия при нарушении здоровья

В законодательстве рассматриваемые пособия закрепляются под разными наименованиями и предоставляются при возникновении различных жизненных ситуаций. Речь идет о пособиях в связи с инвалидностью, а также о группе выплат, которые в правотворческой практике получили наименование компенсаций за вред, причиненный здоровью гражданина по причине:

– радиационной или техногенной катастрофы;
– поствакцинального осложнения;
– исполнения служебных или трудовых обязанностей;
– других обстоятельств, повлекших нарушение здоровья.

Тем не менее имеющаяся в законодательных актах формулировка о *компенсации вреда здоровью* является, на наш взгляд, довольно условной, поскольку в большинстве случаев такая цель просто недостижима. Действительно, можно ли денежными выплатами возместить вред здоровью человека, которое преимущественно не имеет стоимостной оценки? По-видимому, ответ должен быть отрицательным, ведь здоровье есть уникальное и сугубо индивидуальное свойство человека и притом весьма относительное, а, стало быть,

денежные средства далеко не во всех случаях могут быть надлежащим эквивалентом вреду, нанесенному здоровью человека. Именно поэтому рассматриваемую группу денежных выплат мы предлагаем называть *пособиями при нарушении здоровья*, что позволит в какой-то степени консолидировать эти виды выплат, подчеркнув тем самым единство фактической стороны основания для обращения за ними.

Однако данные пособия не следует отождествлять с выплатами, осуществляемыми в гражданско-правовом порядке в связи с деликтными обязательствами из причинения вреда жизни и здоровью. Социально-обеспечительный и гражданско-правовой порядок существуют параллельно, а соответствующие выплаты (пособия и суммы в возмещение вреда) не подлежат зачету, имея при этом различный порядок определения размера и назначения.

Пособия в связи с нарушением здоровья также следует отличать от пособий по временной нетрудоспособности, поскольку последние призваны заместить временно утраченный заработок. Рассматриваемая же группа пособий назначается в целях оказания нуждающимся помощи при восполнении затрат на оздоровление независимо от наличия или отсутствия заработка, а также от осуществления трудовой деятельности.

Основанием для получения пособий в связи с нарушением здоровья является факт нарушения здоровья в сочетании со специальным статусом. При этом в качестве нуждающихся в пособиях при нарушении здоровья выступают различные категории, к числу которых относятся:

– инвалиды, дети-инвалиды, инвалиды войны и инвалиды вследствие военной травмы;

– пострадавшие от радиационных или техногенных катастроф;

– пострадавшие от поствакцинального осложнения;

– получившие вред здоровью при исполнении обязанностей государственной службы;

– получившие вред здоровью при исполнении трудовых обязанностей.

Инвалидам в соответствии с Законом о социальной защите инвалидов предусматриваются *ежемесячные* пособия в зависимости от степени утраты трудоспособности или специального статуса (например, ребенок-инвалид) на период, пока лицо в соответствии с

решением медико-социальной экспертизы считается таковым. Кроме этого, *инвалиды войны* имеют право также на ежемесячное пособие в соответствии с законодательством о ветеранах[1].

Лицам, пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф, законодательством предусматривается выплата целого комплекса пособий при повреждении здоровья, а именно: *единовременные*, *ежемесячные* и *ежегодные* пособия, направленные на создание более благоприятных условий для жизни и обеспечения оздоровления. При этом получение таких выплат не ограничивает их права на другие пособия при нарушении здоровья.

В случае получения поствакцинальных осложнений, перечень которых утверждается Правительством РФ по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере социального обеспечения, пострадавшие имеют право на обращение за *единовременными* пособиями, а в случае признания лица инвалидом вследствие поствакцинального осложнения также за *ежемесячными* пособиями. Ежемесячные выплаты, таким образом, назначаются только на период, пока лицо имеет статус инвалида (независимо от группы или степени ограничения жизнедеятельности). Следовательно, в случае пропуска срока переосвидетельствования либо решения медико-социальной экспертизы об отсутствии у лица признаков инвалидности лицо утрачивает право на ежемесячные выплаты.

В рамках рассматриваемой группы пособий определенной спецификой обладают денежные предоставления лицам, получившим вред здоровью в связи с исполнением обязанностей государственной службы или трудовых обязанностей. В нормотворческой практике данные пособия приобрели наименование *страховых выплат* по государственному личному страхованию (для судей, государственных служащих, арбитражных или присяжных

[1] Право на ежемесячные пособия при нарушении здоровья закреплено также за инвалидами вследствие военной травмы и некоторыми другими категориями (См.: *Указ* Президента РФ от 1 августа 2005 г. № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3271 и *Указ* Президента РФ от 30 марта 2005 г. № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан РФ в связи с 60-летием победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1220).

заседателей), а также по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Так, военнослужащим по контракту и приравненным к ним категориям служащих правоохранительной системы, судьям, арбитражным и присяжным заседателям, судебным исполнителям, должностным лицам контролирующих органов[1] устанавливаются *единовременные* пособия в случае нарушения здоровья, исключающего возможность продолжения работы, а также при причинении телесных повреждений, не повлекших стойкой утраты трудоспособности.

При получении *трудового увечья* или *профессионального заболевания* при исполнении трудовых обязанностей, подтвержденных соответственно актом о расследовании несчастного случая или актом о расследовании профессионального заболевания, нуждающиеся (застрахованные лица) имеют право на обращение за *единовременной страховой выплатой*. Помимо указанных актов необходимо предоставить установленный законодательством перечень документов в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Размеры пособий при нарушении здоровья зависят от статуса нуждающихся. Так, инвалидам, лицам, пострадавшим вследствие радиационных или техногенных катастроф, а также пострадавшим вследствие поствакцинального осложнения пособия устанавливаются в фиксированной денежной сумме.

Лицам, имеющим нарушение здоровья в связи с исполнением обязанностей государственной службы, размер денежных выплат исчисляется в кратном размере по отношению к суммам денежного довольствия, денежного содержания судьи или средней заработной

---

[1] Перечень должностных лиц *контролирующих* органов определяется ст. 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455 и Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

платы пострадавшего лица, а военнослужащим по призыву – к месячному окладу по воинской должности.

Размер выплаты пострадавшим от трудового увечья или профессионального заболевания определяется в соответствии со *степенью утраты профессиональной трудоспособности*, исходя из максимальной суммы, установленной Законом о бюджете ФСС на очередной финансовый год с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности. Кроме этого, существует правило о возможности уменьшения размера выплаты, но не более чем на 25 % (соразмерно степени вины), если комиссия в ходе расследования несчастного случая или профессионального заболевания установит, что грубая неосторожность застрахованного способствовала возникновению или увеличению вреда, причиненного его здоровью.

10.3.4. Пособия для оплаты некоторых товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства

К пособиям данной группы относятся денежные выплаты, назначение которых заключается в восполнении затрат при приобретении товаров (имущества) или оплате услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства некоторым категориям нуждающихся. К этим категориям в соответствии с законодательством относятся лица:

– определенные законодательством в качестве получателей государственной социальной помощи;

– пострадавшие вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и приравненные к ним категории нуждающихся (подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, а также граждане из подразделений особого риска).

Указанные лица имеют право на *ежемесячное* пособие, устанавливаемое в фиксированном денежном выражении, в случае, если они выбрали эту денежную выплату вместо дополнительных (по отношению к ОМС) медицинских услуг и (или) бесплатного проезда в пригородном и междугородном транспорте. Указанное пособие устанавливается на календарный год по заявлению нуждающегося, поданному в территориальный орган ПФР.

В отношении лиц, пострадавших вследствие радиационных и техногенных катастроф, предусматривается выплата нескольких специальных пособий[1]:

– на питание с молочной кухни для детей до 3 лет, постоянно проживающих на территориях зоны проживания с правом на отселение и зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом;

– питание детей в детских дошкольных учреждениях (специализированных детских учреждениях лечебного и санаторного типа), в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования;

– приобретение продовольственных товаров;

– обустройство в связи с переездом на новое место жительства.

Большинство из указанных пособий относится к числу *ежемесячных*, а продолжительность их выплаты зависит от длительности сохранения основания, по которому оно назначено. Так, *ежемесячное пособие на питание ребенка с молочной кухни* ограничено временным периодом до достижения ребенком возраста 3 лет и условием о постоянном проживании на территориях зоны проживания с правом на отселение и зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Ежемесячное пособие на питание детей в дошкольных и общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования выплачивается за весь период учебы. При этом для дошкольников и школьников предусмотрено, что выплата ежемесячного пособия гарантируется даже в случае, если они фактически не посещают образовательное учреждение в соответствии с медицинским заключением, выданным в установленном законодательством порядке.

Ежемесячное пособие на приобретение продовольственных товаров по общему правилу назначается *пожизненно* следующим категориям нуждающихся:

---

[1] См.: *Постановление* Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 164.

– гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие Чернобыльской катастрофы;

– гражданам, получившим профессиональное заболевание, связанное с лучевым воздействием на работах в зоне отчуждения;

– инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и проживающим с ними детям, не достигшим 14-летнего возраста;

– участникам ликвидации последствий катастрофы на чернобыльской АЭС;

– гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения.

Исключение из правила о пожизненном назначении указанного пособия составляют дети граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь и инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, которым данное пособие выплачивается до достижения ими 14-летнего возраста.

Пособие при обустройстве на новом месте жительства относится к числу *единовременных* и устанавливается гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения, переселенным (переселяемым) из зоны отселения и покинувшим зону проживания с правом на отселение на каждого переселяющегося члена семьи в размере, определенном в фиксированном денежном выражении.

Для получения пособий лицам, пострадавшим от радиационных и техногенных катастроф, нужно обратиться с заявлением и установленным для конкретной выплаты перечнем документов в уполномоченный орган в сфере социального обеспечения в субъекте Федерации с указанием почтового адреса или реквизитов счета, открытого в кредитной организации. Так, при обращении за пособиями для оплаты товаров и услуг для детей их родители или заменяющие их лица (опекуны, попечители) направляют документы в указанные органы *по месту жительства ребенка*, за пособием на приобретение продовольственных товаров – *по своему месту жительства*, а за пособием на обустройство в случае переезда в другую местность – *по новому месту жительства*. Выплата назначенных пособий производится с месяца, следующего за месяцем подачи заявления в уполномоченный орган через организации федеральной почтовой связи либо через кредитные организации.

Размер пособий для оплаты некоторых товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства устанавливается в *фиксированных денежных суммах* и, как правило, подлежит индексации в соответствии с федеральным законом о бюджете на соответствующий финансовый год.

10.3.5. Пособия в связи со смертью гражданина

Пособие на погребение. В соответствии с положениями законодательства о погребении и похоронном деле гражданам, взявшим на себя обязанности по погребению умершего, гарантированы по их выбору либо определенный перечень *ритуальных товаров и услуг*, предоставляемых на безвозмездной основе за счет государства, либо *пособие на погребение*, целью которого является восполнение имущественных затрат лицам, осуществлявшим погребение.

В перечень гарантированных государством товаров и услуг включаются:

– оформление документов, необходимых для погребения;

– предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;

– перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);

– погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Гарантированные ритуальные товары и услуги предоставляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. Стоимость ритуальных товаров и услуг по общему правилу определяется органами местного самоуправления по согласованию с территориальными отделениями Пенсионного фонда и Фонда социального страхования и возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в установленном законом размере.

В отношении умерших (погибших) военнослужащих по призыву, лиц, призванных на военные сборы, военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий, ветеранов военной службы и боевых действий, участников и инвалидов Великой Отечественной войны, а также лиц, участвовавших в проведении мероприятий по борьбе с терроризмом, стоимость ритуальных товаров и услуг уста-

навливается в более высоком размере по сравнению с общими правилами.

Право на обращение за пособием на погребение возникает в случае, если лицо, взявшее на себя обязанность по погребению умершего, осуществляет данное ритуальное действие полностью за собственный счет, не обращаясь за предоставлением ритуальных услуг к специализированной службе. При этом *размер* данного пособия определяется исходя из произведенных затрат на погребение по общему правилу в фиксированных суммах и *не выше стоимости гарантированного перечня ритуальных товаров и услуг* с учетом районного коэффициента, если он предусмотрен для данной местности.

В то же время пособие на погребение в некоторых случаях выплачивается в более высоком размере по сравнению с общими правилами лицам, осуществляющим это ритуальное действие в отношении умерших из числа:

– военнослужащих по призыву;

– лиц, призванных на военные сборы;

– военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий;

– ветеранов военной службы и боевых действий;

– участников и инвалидов Великой Отечественной войны;

– лиц, участвовавших в проведении мероприятий по борьбе с терроризмом;

– пенсионеров из числа военнослужащих и приравненных к ним категорий;

– граждан, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с Чернобыльской катастрофой.

Выплата пособия на погребение производится на основании свидетельства о смерти в день обращения, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня смерти:

– органом, в котором умерший получал пенсию;

– организацией, в которой работал умерший либо работает один из родителей или другой член семьи умершего несовершеннолетнего;

– органом социальной защиты населения по месту жительства в случаях, если умерший не работал и не являлся пенсионером, а так-

же в случае рождения мертвого ребенка по истечении 196 дней беременности.

Пособия в связи со смертью (гибелью) кормильца. Целью пособий данной группы является оказание денежной помощи нуждающимся гражданам в связи с утратой источника средств к существованию вследствие смерти кормильца[1] и необходимостью нести затраты сверх гарантированного государством перечня ритуальных услуг при погребении умершего. Нужно подчеркнуть, что смерть (гибель) лица должна наступить в связи определенными юридически значимыми обстоятельствами, дающими право на обращение за назначением таких пособий, к числу которых относятся:

– участие в контртеррористической операции;

– исполнение обязанностей военной службы и должностных обязанностей для некоторых других категорий государственных служащих;

– исполнение обязанностей присяжного или арбитражного заседателя;

– исполнение трудовых обязанностей вследствие трудового увечья или профзаболевания;

– катастрофа на Чернобыльской АЭС;

– поствакцинальное осложнение.

Получателями указанных пособий, как правило, являются члены семьи умершего кормильца, находившиеся на его *иждивении* и получавшие от него содержание (по аналогии с пенсиями по случаю потери кормильца). Однако в некоторых случаях законодатель определяет в качестве субъектов права на данную выплату и иных нетрудоспособных лиц, состоявших на иждивении умершего. В частности, право на страховые выплаты в связи со смертью кормильца вследствие трудового увечья или профзаболевания имеют нетрудоспособные лица (независимо от факта родства), состоявшие на иждивении умершего кормильца ко дню его смерти или имевшие право

[1] В некоторых сравнительно редких случаях такое пособие назначается и в связи со смертью *другого члена семьи*, *не являвшегося кормильцем*, в первую очередь, как представляется, в качестве меры, восполняющей причинение морального вреда. В частности, речь может идти о смерти ребенка в результате поствакцинального осложнения, что также дает право родителям обратиться за назначением такого пособия.

на получение от него содержания, а также ребенок умершего, родившийся после его смерти.

Такие пособия преимущественно относятся к числу *единовременных* выплат, а их размер определяется с учетом статуса умершего (погибшего) кормильца. Так, например, *в случае гибели лица при исполнении должностных обязанностей или обязанностей военной службы, при исполнении обязанностей присяжного или арбитражного заседателя* размер пособия исчисляется в кратном размере по отношению к их денежному содержанию (довольствию). Для военнослужащих по призыву (включая призванных на военные сборы) размер определяется в кратном размере к минимальному месячному окладу по воинской должности.

В случае смерти (гибели) лица вследствие участия в контртеррористической операции, вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также в случае смерти в результате поствакцинального осложнения размер пособий определяется законодательством в фиксированной денежной сумме.

Страховая выплата членам семей лиц, умерших (погибших) кормильцев вследствие *трудового увечья* или *профзаболевания,* имеет единовременный характер. Она устанавливается в фиксированной денежной сумме, определенной Законом о бюджете ФСС на очередной финансовый год, с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности. Назначается выплата на основании акта Н-1 (о несчастном случае на производстве со смертельным исходом) или акта о смерти вследствие профзаболевания, с приобщением ряда других документов, определенных нормами Закона об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Несмотря на то, что рассматриваемая группа пособий имеет преимущественно единовременный характер, это, однако, не исключает возможности назначения *ежемесячных* выплат в связи со смертью (гибелью) члена семьи. Так, например, в случае смерти кормильца, относящегося к числу инвалидов вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или приравненных к ним лиц, право на выплачиваемое при его жизни ежемесячное пособие сохраняют нетрудоспособные иждивенцы в размере суммы этой выплаты, поделенной на их число, за вычетом доли, приходившейся на самого умершего. Право на ежемесячное пособие имеют также нетрудоспособные члены

семьи умершего участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, а его дети, кроме этого, на *ежегодное* пособие.

10.4. Компенсирующие пособия

Компенсирующие пособия в отличие от замещающих и восполняющих, прежде всего, как указывалось ранее, направлены на восстановление нуждающимся имущественных потерь в связи с несением ими расходов, вызванных, как правило, состоянием временной или стойкой нетрудоспособности либо утратой имущества вследствие экстремальных жизненных ситуаций. Характерной чертой компенсирующих пособий является то, что право на них у нуждающихся возникает лишь при подтверждении принадлежности утраченного имущества данному лицу, а также факта и объема понесенных, как правило в прошлом, расходов. При этом нуждающийся имеет право на компенсацию всех фактически понесенных расходов или стоимости имущества, но по общему правилу не выше максимального размера, определенного в соответствии с нормами законодательства.

В законодательстве некоторые компенсирующие пособия, в частности, для оплаты жилищно-коммунальных услуг, а также на приобретение или строительство жилья, именуются *субсидиями*. На наш взгляд, использование другого наименования не меняет существа рассматриваемой группы пособий, поскольку они имеют денежную форму и направлены прежде всего на компенсацию возникших у нуждающегося целевых документально подтвержденных расходов.

Компенсирующие пособия используются законодателем сравнительно редко, что объясняется несколькими причинами. Во-первых, широкое использование компенсационного способа с неизменностью приводило бы к значительным затруднениям в области планирования расходных обязательств бюджетов на указанные цели. Во-вторых, в некоторых случаях трудно определить объем компенсации, поскольку утраченный объект не всегда может иметь стоимостную оценку, притом что пособия данного вида имеют строго целевой характер. В-третьих, существуют сложности процедурного порядка в части обоснованности приобретения того или иного товара

(услуги), в том числе связанные с достоверностью представляемых документов.

В законодательстве, используя метод обобщения, можно обнаружить следующие группы компенсирующих пособий с точки зрения их назначения:

1) пособия для компенсации нуждающимся расходов на оплату отдельных видов товаров и услуг;

2) пособия для компенсации утраченного (поврежденного) жилья или иного имущества;

3) пособия для компенсации расходов в связи с приобретением (строительством) жилья.

Следует учитывать то обстоятельство, что число пособий, составляющих каждую из представленных групп, довольно велико, при этом многие из них имеют достаточно узкую сферу действия по кругу лиц и ограниченное количество случаев, на которые они рассчитаны. Именно поэтому представляется целесообразным в рамках настоящего раздела более подробно остановиться лишь на тех выплатах, которые имеют наибольшее распространение и значение в сфере социального обеспечения населения.

10.4.1. Пособия для компенсации расходов на оплату отдельных видов товаров и услуг

Данная группа пособий направлена на возмещение фактически понесенных нуждающимися гражданами расходов в связи с приобретением ими отдельных видов *товаров*, под которыми в настоящем разделе работы понимаются имеющие стоимостную оценку и наделенные индивидуально-определенными или родовыми признаками *предметы материального мира*, или *услуг,* т.е. положительных для нуждающегося и (или) членов его семьи *действий третьих лиц*. Важно подчеркнуть, что в рамках данной группы пособий компенсируются расходы на оплату, конечно, *не любых товаров и услуг*, а лишь тех, которые рассматриваются обществом и государством как необходимые лицу (членам его семьи) с учетом характеристики конкретного состояния нуждаемости для удовлетворения его (их) *алиментарных потребностей*, но всегда в пределах нормативов, очерченных законодательством. К обстоятельствам, порождающим по-

требности в определенного рода товарах и услугах в соответствии с законодательством, как правило, относятся:

– реабилитационные мероприятия (медицинские, социальные, профессиональные) в связи с трудовым увечьем или профзаболеванием;

– инвалидность вследствие иных причин, связанная с предоставлением нуждающимся технических средств реабилитации;

– повышенные расходы при оплате жилья, коммунальных услуг или твердого топлива;

– проезд нуждающегося в другую местность.

Пособия в связи с медицинской, социальной или профессиональной реабилитацией[1]. Функция пособий рассматриваемой группы заключается в компенсации дополнительных расходов, вызванных процессом медицинской, социальной или профессиональной реабилитации в случае, если учреждением медико-социальной экспертизы установлено, что нуждающемуся в соответствии с программой восстановительных мероприятий необходимы специальные виды товаров или услуг. К субъектам-получателям пособий указанной группы относятся пострадавшие вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, *имеющие статус застрахованных* по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Рассматриваемые пособия *единовременно* или *ежемесячно* (а в некоторых случаях *ежеквартально* или *ежегодно*) призваны компенсировать произведенные в денежной форме и документально подтвержденные в установленном порядке расходы нуждающихся в процессе профессиональной реабилитации по таким направлениям, как:

а) посторонний уход;

б) дополнительное питание;

в) лекарственные средства и изделия медицинского назначения;

г) технические средства реабилитации;

---

[1] См.: *Положение* об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2006 г. № 286) // СЗ РФ. 2006. № 21. Ст. 2263.

д) приобретение транспортного средства;

е) капитальный и текущий ремонт транспортного средства.

Размер компенсирующих пособий данной группы соотносится с объемом фактически понесенных расходов, подтвержденных документально, но в некоторых случаях не может быть выше предельной суммы, установленной законодательством.

Данные пособия выплачиваются нуждающимся лицам работодателем по месту работы либо территориальным органом ФСС за счет средств обязательного социального страхования на основании обращения с рядом документов, подтверждающих понесенные расходы.

Пособия при оплате жилья, коммунальных услуг или твердого топлива. В нормативных правовых актах эти пособия именуются субсидиями, что, однако, не меняет правовой природы указанных выплат. Рассматриваемые пособия устанавливаются гражданам (семьям) в случаях, когда их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают величину *максимально допустимой доли расходов* граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (твердого топлива) в доходе гражданина (совокупном доходе семьи)[1]. Таким образом, целью таких пособий является компенсация нуждающимся в установленных законодательством пределах фактически понесенных расходов, подтвержденных рядом документов, содержащих сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги или о задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Данная группа пособий, как правило, относится к числу *ежемесячных* выплат, но в качестве исключения предусмотрена возможность их выплаты *единовременно* в части компенсации приобретения твердого топлива (при наличии печного отопления).

Методика исчисления размера данного вида пособий достаточно сложна и включает следующие элементы:

– размер расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг;

---

[1] См.: *Постановление* Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5547.

– региональные стандарты нормативной площади жилого помещения;

– региональные стандарты максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи;

– совокупный доход семьи (одиноко проживающего гражданина);

– величину прожиточного минимума для соответствующей социально-демографической группы населения.

Размеры региональных стандартов устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации, и следовательно, действительный размер такого пособия будет существенно отличаться в различных регионах страны за счет отличий в природно-климатических условиях, а также в финансовых возможностях региональных и муниципальных бюджетов.

Нужно учитывать и тот факт, что в течение последних десяти лет максимально допустимая доля собственных расходов нуждающихся на жилищно-коммунальные услуги неуклонно повышалась и преимущественно достигла 100 %, что исключает основание для обращения за такими пособиями. Поэтому в большинстве случаев право на обращение за указанными предоставлениями сохраняют лишь те категории нуждающихся, которые в соответствии с законодательством относятся к числу малоимущих, имеющих среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.[1] Таким образом, следует подчеркнуть, что в современный период законодательство в этой области формируется на основе принципа адресного предоставления социального обеспечения.

Пособия при оплате жилья, коммунальных услуг или твердого топлива, если предъявлен перечень оригиналов необходимых документов, как правило, устанавливаются сроком на 6 месяцев. На ос-

---

[1] Тем не менее в некоторых случаях указанное пособие предоставляется нуждающимся из числа специальных субъектов. В частности, речь идет о членах семей военнослужащих и служащих правоохранительных органов в связи с их гибелью (смертью) в период службы (См.: *Постановление* Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 475 «О предоставлении членам семей военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3316).

новании представленных документов уполномоченные государственные (муниципальные) органы перечисляют средства на банковские счета нуждающихся, вклады до востребования либо выплачивают пособия непосредственно через кассы уполномоченного органа. Пособия предоставляются при отсутствии у нуждающихся задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

Пособия в связи с проездом в другую местность. Фактической стороной основания для обращения за данными выплатами являются различные жизненные обстоятельства, вызвавшие необходимость проезда в другую местность. В частности, к таким причинам можно отнести потребность в осуществлении вне места постоянного жительства медицинской и социальной реабилитации, в санаторно-курортном лечении, оздоровлении или отдыхе на территории РФ, невозможность проживания в прежнем месте жительства и др.

К числу получателей таких пособий относятся, как правило, специальные категории нуждающихся:

– пострадавшие от трудового увечья или профессионального заболевания;

– пенсионеры, получающие страховую пенсию по возрасту или по инвалидности на общих основаниях, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

– инвалиды по зрению, направленные в специализированные учреждения для обучения обращению с собакой-проводником;

– граждане, направленные органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в другую местность;

– граждане, эвакуированные из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые) из зоны отселения;

– малообеспеченные граждане из числа вынужденных переселенцев.

Объектом возмещения в указанных случаях являются расходы, произведенные указанными лицами (а иногда и сопровождающими их лицами) в связи с оплатой услуг по проезду, провозу багажа отдельными видами общественного транспорта, а также по погрузке (разгрузке) имущества некоторым категориям нуждающихся (нетрудоспособным гражданам, одиноким матерям и др.) с учетом норма-

тивных ограничений по виду транспорта и стоимости указанных услуг.

Для назначения указанного пособия нуждающиеся, как правило, должны обратиться с заявлением в соответствующий правовому положению лица орган (территориальные органы ФСС, ПФ, Федеральная миграционная служба, служба занятости) о его выплате с предоставлением проездных и провозных (для багажа) документов.

10.4.2. Пособия в связи с утратой (повреждением) жилья или иного имущества

Компенсирующие пособия этой группы назначаются по общему правилу, если такие последствия вызваны действием *экстремальных жизненных ситуаций* социального, природного или техногенного характера. К числу получателей такого рода пособий в соответствии с законодательством, в частности, относятся:

– граждане, эвакуированные из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые) из зоны отселения и приравненные к ним категории пострадавших от радиационных и техногенных катастроф[1];

– лица, принимавшие участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом[2];

– граждане, пострадавшие от стихийных бедствий[3].

---

[1] См.: по данному вопросу: *Постановление* Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 869 «Об утверждении правил выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и о стандартах оценки, обязательных к применению субъектами оценочной деятельности при определении стоимости строений и имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 2). Ст. 114.

[2] См.: *Часть 5* ст. 21 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

[3] См., например: *Указ* Президента РФ от 31 августа 2013 г. № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4504.

Размеры и условия получения соответствующих пособий зависят от характера, места, времени и последствий указанных обстоятельств и, как правило, устанавливаются специальными нормативными правовыми актами применительно к каждой из перечисленных категорий. Пособия имеют *единовременный* характер.

Величина пособий устанавливается для каждой из указанных категорий, как правило, в зависимости от оценки стоимости жилья или другого имущества и степени разрушения, но не выше стандартов определения цены данного объекта, установленных Правительством РФ. При этом форма собственности по общему правилу значения не имеет. Так, например, гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения и приравненным к ним категорий пострадавших от радиационных и техногенны катастроф, выплачиваются *единовременные* пособия в размере стоимости оставленного жилья и иного имущества в соответствии с законодательством о социальной защите этих категорий граждан. При этом размер компенсирующих пособий складывается из денежной оценки стоимости:

– строений (жилые дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки и др.);

– домашнего имущества, степень радиоактивного загрязнения которого не позволяет перевезти его на новое место жительства;

– всех видов сельскохозяйственных животных, подлежащих вынужденному убою, и утраченных садово-ягодных насаждений, посевов.

Пособия, предоставляемые для оказания помощи нуждающимся гражданам в случаях утраты имущества в результате стихийных бедствий (наводнений, землетрясений и т.п.), как правило, имеют *целевой* характер. Другие пособия указанной группы после их назначения и выплаты могут использоваться на любые цели.

Для назначения данных пособий нуждающиеся должны обратиться с заявлением в соответствующий правовому положению лица орган (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Федерации, на территории которого находится утраченное имущество, иные уполномоченные органы) о его выплате и необходимым перечнем документов, а также документов, подтверждающих право на жилое помещение или иное имущество.

10.4.3. Пособия для компенсации расходов в связи с приобретением (строительством) жилья

Данная группа пособий представляет собой своеобразный и динамично развивающийся в последние годы вид *компенсирующих выплат*, предназначенных для приобретения жилого помещения некоторым категориям граждан, не имеющим жилья либо нуждающимся в улучшении жилищных условий. Правом на получение таких пособий обладают лица: зарегистрированные как нуждающиеся в жилье в органах местного самоуправления, включенные в списки участников жилищной программы и получившие сертификат на такую выплату[1].

Следует подчеркнуть, что данные выплаты будут являться компенсирующими только в том случае, если нуждающийся приобретает жилое помещение за счет собственных или заемных (кредитных) средств, что и имеет место в большинстве случаев. Однако при приобретении жилья только за счет предоставляемых средств такое пособие уже будет иметь восполняющий характер.

При определении расчетного размера пособия *гражданам, получившим сертификаты в рамках программы улучшения жилищных условий*, применяются следующие показатели:

1) *нормативная*[2] (стоимость 1 кв. м общей площади по Российской Федерации) или *средняя рыночная* (стоимость за 1 кв. м общей площади в соответствующем субъекте Федерации) жилого помещения. Оба показателя определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

2) норматив *общей площади* жилого помещения для одиноко проживающего лица (33 кв. м) или семьи (из двух человек – 42 кв. м, из трех и более – по 18 кв. м на человека), а в случаях, установлен-

---

[1] *Постановление* Правительства РФ от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы» // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1405.

[2] В некоторых случаях для нормативной стоимости применяются повышающие коэффициенты в зависимости от местности, где будет приобретаться жилье (например, в городах Москве и Санкт-Петербурге установлен коэффициент 1,2).

ных законодательством для отдельных категорий граждан, также норматив *дополнительной общей площади* (15 кв. м);

3) количество членов семьи.

С учетом всех указанных показателей происходит определение расчетного размера пособия, а нуждающимся выдается сертификат на исчисленную сумму.

Несомненной особенностью пособий данного вида являются, во-первых, *целевой характер использования* предоставляемых средств, во-вторых, *безналичная* денежная форма его предоставления. Для *граждан, получивших сертификаты по программе улучшения жилищных условий*, данная выплата предоставляется посредством перечисления указанной в сертификате суммы на счет получателя в банке. Для получения средств пособия нуждающийся предъявляет банку документы, подтверждающие целевое использование средств, а также дает ему распоряжение об осуществлении оплаты по договору купли-продажи жилья либо о перечислении средств для погашения долга, если жилье было приобретено нуждающимся за счет заемных (кредитных) средств. Банк после проверки представленных документов принимает решение о принятии договора к оплате и направляет заявку установленной формы государственному заказчику программы о перечислении указанных средств.

Государственный заказчик проверяет данные, указанные в заявке банка, на соответствие данным, содержащимся в едином реестре выданных сертификатов. При соответствии данных государственный заказчик представляет в территориальный орган Федерального казначейства платежные поручения. В случае соответствия платежного поручения заявке банка территориальный орган Федерального казначейства санкционирует расход средств государственным заказчиком для перечисления их банку.

Глава 11

ЛЬГОТЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

11.1. Место льгот в системе права социального обеспечения и их классификация

В большинстве случаев в теории права социального обеспечения не поднимался вопрос о существовании в его структуре относительно самостоятельного института льгот. Некоторые авторы считали, что льготы в праве социального обеспечения являются субинститутом комплексного института социального обслуживания[1], не оспаривая, однако, что эти нормы в значительной степени являются межотраслевыми[2]. Также использовалась характеристика субъекта-получателя в качестве дополнительного критерия при определении места льгот в системе Особенной части отрасли[3]. В результате этого подхода утрачивалось системное единство норм, обусловленное видом социального обеспечения, а льготы растворялись в иных структурных образованиях.

Имеют место и другие подходы к характеристике места льгот в системе права[4]. В частности, Г.Г. Пашкова указывает, что поскольку льготное регулирование представлено во многих структурных образованиях права социального обеспечения (в пенсионном праве, в

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М., 2002. С. 103; *Право* социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов / под ред. Э.Г. Тучковой. М.: Новый юрист, 1997. С. 493; *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 29.

[2] *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 134.

[3] *Гущин И.В.* Советское право социального обеспечения: вопросы теории. Минск: Наука и техника, 1982. С. 95.

[4] *Право* социального обеспечения: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2000. С. 21; *Шайхатдинов В.Ш.* Указ. соч. С. 142; *Пашкова Г.Г.* Льготы в праве социального обеспечения. Томск, 2004. С. 105.

институте пособий и других), институт льгот занимает своеобразное положение, являясь внутриотраслевым «сквозным» институтом.

Более обоснованной все же представляется позиция тех ученых, которые считают, что льготы представляют собой относительно самостоятельный институт. Для подобного вывода достаточно использовать положения общей теории права, согласно которой правовым институтом может признаваться нормативное образование, обладающее совокупностью следующих признаков: а) однородностью фактического содержания общественных отношений, б) законодательной обособленностью в виде самостоятельных глав, разделов в нормативных актах, в) единством (комплексностью) норм[1].

Признак однородности отношений обнаруживается через характеристику *формы* льготы как нематериального блага, получаемого посредством признания или подтверждения права, и через единую *цель* данного предоставления – оказание помощи. Помощь заключается в полезности освобождения нуждающегося от имущественной обязанности либо полезности преимущественного доступа к благам.

Обособленность норм о льготах в системе законодательства в большинстве случае достаточно условна, поскольку обычно они соседствуют с положениями, закрепляющими иные виды социально-обеспечительных предоставлений и, как правило, не выделены в отдельные статьи законодательных актов.

Признак единства (комплексности) правовых предписаний можно обнаружить в том случае отграничения норм о льготах как о социально-обеспечительном предоставлении от иных юридических механизмов льготного регулирования, которые используются в праве социального обеспечения, в результате чего и формируется искомое единство норм, свойственное институциональному образованию.

При таком подходе можно говорить о существовании комплексного внутриотраслевого института льгот, в структуре которого в первую очередь следует выделить субинститут социально-обеспечительных льгот, включающий несколько элементов:

– виды и основания предоставления льгот;

– порядок предоставления льгот, состоящий из процедурных норм по реализации права на льготу;

---

[1] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 140.

– нормирование льгот в части определения объемов предоставления.

Иные юридические механизмы, используемые в праве социального обеспечения (кратное исчисление стажа, снижение пенсионного возраста и т.п.), которые большинство авторов отождествляют с социально-обеспечительными льготами, следует объединять в субинститут вспомогательных приемов льготного регулирования в социальном обеспечении. Нормы этого субинститута устанавливают субъектам более благоприятные условия приобретения других видов обеспечения (пенсий, услуг), но не саму льготу как вид социально-обеспечительного предоставления. Тесная взаимосвязь с другими институтами права социального обеспечения, возможно, позволит в перспективе позиционировать указанный субинститут как внутриотраслевое межинституциональное образование, состав и особенности которого требуют специального исследования.

Существуют разные подходы к осуществлению классификации льгот, например, в правоприменительной деятельности используется комплексный подход к классификации, включающий объединение норм о льготах различной отраслевой принадлежности. При этом выделяют такие их разновидности, как трудовые, учебные, налоговые, социальные, пенсионные (снижение возраста выхода на пенсию), по проезду, жилищные, медицинские, социально-культурные (бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев)[1]. Такой подход с позиции практики оправдан, хотя с теоретической точки зрения не обладает необходимым для учебного процесса уровнем обобщения. В то же время и в учебной литературе[2] материал о льготах нередко излагается достаточно упрощенно, с использованием в качестве критерия *субъектного состава* нуждающихся. В законодательстве также иногда используется этот критерий[3], однако в большинстве случаев в нормативных правовых актах федерально-

---

[1] *Льготы.* Систематизированный перечень: условия и порядок предоставления. Категории граждан. Нормативные акты / авторы-состав. Е.Е. Иванова, М.В. Кузнецов. М.: Право и закон, 2001.

[2] *Право* социального обеспечения России: учеб. / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2004. С. 426–431.

[3] Речь, в частности, идет о нормах Закона о ветеранах.

го, регионального и муниципального уровней классификация льгот отсутствует.

Поскольку число льгот, существующих в праве социального обеспечения, значительно, есть теоретическая и практическая необходимость в их классификации. Представляется, что в познавательных целях целесообразно использовать несколько критериев, например, по *форме предоставления*:

– льготы в форме *преимущественного доступа к благам*, который, в свою очередь, подразделяется на три подгруппы: а) внеочередной, б) первоочередной и в) внеконкурсный доступ;

– льготы в форме *снижения* или *освобождения* от оплаты стоимости, которые делятся на две подгруппы: а) снижение стоимости или освобождение от оплаты услуг, б) снижение или освобождение от оплаты товаров.

В зависимости от статуса нуждающегося можно выделить льготы:

– инвалидам (в том числе детям-инвалидам и инвалидам с детства);

– детям-сиротам;

– ветеранам и инвалидам боевых действий, включая приравненных к ним бывших несовершеннолетних узников фашизма;

– гражданам, имеющим заслуги перед Российской Федерацией;

– беженцам и вынужденным переселенцам;

– многодетным семьям;

– военнослужащим и лицам к ним приравненным;

– лицам, подвергшимся воздействию техногенных катастроф и др.

С точки зрения *содержания* льготы подразделяются:

– на имеющие материальное содержание (имущественные льготы), которые направлены на освобождение граждан от несения части имущественных обязанностей. К ним, в частности, относится установление скидки на проезд в общественном транспорте, при оплате жилищно-коммунальных, бытовых услуг, при обеспечении медикаментами и средствами медицинского назначения и т.п.;

– не имеющие материального содержания (организационные льготы), т.е. такие льготы, которые освобождают от несения обязанностей, не связанных с имущественным оборотом, например, право внеочередного приобретения товаров, преимущественного предоставления услуг и др.

По *функциональному назначению* льготы можно поделить:

– на имеющие восстановительную функцию (они, например, могут способствовать восстановлению расстройства здоровья пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф либо утраченного жилья в случае приобретения древесины со снижением ее стоимости и т.п.);

– имеющие стимулирующую функцию (например, за выдающиеся достижения и особые заслуги перед обществом и государством).

По *основаниям предоставления (нуждаемости)* льготы можно поделить на следующие группы:

– в связи с экстремальной жизненной ситуацией;

– в связи с малообеспеченностью;

– за особые заслуги или достижения перед обществом и государством (Героям СССР и РФ, кавалерам ордена Славы трех степеней и др.);

– в связи с особым характером работы (гражданам, занятым на работах с химическим оружием, и др.).

По сфере, где применяется данный вид обеспечения, льготы подразделяются следующим образом:

– по проезду всеми видами транспорта;

– при обеспечении транспортными средствами;

– в жилищно-коммунальной сфере;

– по внеочередному предоставлению различных благ (путевки, предоставление жилья, обслуживание в различных организациях и др.);

– при осуществлении медицинских и социальных услуг;

– при предоставлении лекарственных средств.

Социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесена п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Несмотря на активное нормотворчество органов местного самоуправления, возможность предоставления на этом уровне льгот и других видов социального обеспечения легально сформулирована относительно недавно: органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансо-

вых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) *дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право*[1].

11.2. Специфика правоотношения по предоставлению социально-обеспечительных льгот

При характеристике правоотношения по предоставлению льгот и составляющих его структуру элементарных правоотношений (процедурного и материального) необходимо отметить, что в качестве юридических фактов, порождающих его возникновение, в соответствии с действующим законодательством могут выступать различные основания нуждаемости, которые можно разделить на две группы:

– обусловленные особыми заслугами лиц перед обществом и государством;

– обусловленные иными причинами (инвалидность, наличие отдельных видов заболеваний (например, ВИЧ-инфекции), малообеспеченность и некоторые другие).

Процедурное правоотношение по предоставлению льгот возникает с момента обращения нуждающегося к обязанному субъекту посредством подтверждения своего права на льготу предъявлением документа установленного образца. Однако для получения некоторых видов товаров и услуг (например, бесплатных медикаментов при заболевании туберкулезом) не требуется предъявлять удостоверение, но необходимо назначение (рецепт) врача или клинико-экспертной комиссии[2]. В указанных случаях обязанный субъект следует норме закона, «автоматически» *признавая* право на льготу, на-

---

[1] См.: *Абзац* 2 п. 5 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] См.: *Постановление* Правительства РФ от 17.11.2004 № 465 «Об утверждении правил обеспечения лиц, находящихся под диспансерным наблюдением в связи с туберкулезом, и больных туберкулезом бесплатными медикаментами для лечения туберкулеза в амбулаторных условиях в федеральных специализированных медицинских учреждениях» // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст.4663.

пример, ветеран ВОВ, предъявляя перевозчику удостоверение о праве на льготы, освобождается от оплаты (полностью или частично) без совершения каких-либо дополнительных действий по подтверждению своего права.

Иное дело – обращение лица, оказавшегося в трудной жизненной ситуации. В этом случае деятельность обязанного субъекта направлена на проверку соответствующих обстоятельств, а действия нуждающегося – на их *подтверждение*. Заканчивается данное правоотношение принятием решения о признании лица нуждающимся и о предоставлении льготы. Таким образом, можно сделать вывод о существовании двух типов процедурных правоотношений с точки зрения поведения обязанного лица:

- процедурное правоотношение по признанию права;
- процедурное правоотношение по подтверждению права.

Следовательно, объектом процедурного правоотношения является *результат действий* обязанного субъекта по признанию либо подтверждению права на льготу. В свою очередь, объектом материального правоотношения по предоставлению льгот следует считать *нематериальные блага*, а именно *полезность*, которую лицо извлекает из освобождения от имущественной обязанности либо из преимущественного доступа к благам.

Обязанным субъектом в процедурном и материальном правоотношении могут выступать не только государственные (муниципальные) органы, которые закрепили за лицом льготный статус (например, первоочередное предоставление жилья нуждающимся в улучшении жилищных условий), но и предприниматели, государственные или частные организации, деятельность которых направлена на реализацию товаров и оказание услуг (коммунальных, транспортных и др.).

Специфика субъекта-получателя льготы заключается в том, что право- и дееспособность возникают у него одновременно с момента приобретения соответствующего статуса (признания состояния нуждаемости). Другими словами, право на льготу субъекта-получателя связывается не с наличием у него отраслевой (базовой) правосубъ-

ектности[1], а с *видовой* правосубъектностью, обусловленной наличием институционального статуса[2].

Особенностью правоотношений по предоставлению льгот можно считать также тот факт, что в отличие от иных правоотношений в сфере социального обеспечения они охватывают все возможные варианты существования правоотношения во времени. Они могут прекращаться *однократным* исполнением обязанностей (например, при обеспечении жильем вне очереди), могут быть правоотношениями *с абсолютно определенным сроком* (например, снижение оплаты в детских учреждениях производится до достижения ребенком определенного возраста) либо иметь *относительную неопределенность* по длительности во времени (льготы, которые устанавливаются пожизненно).

11.3. Общая характеристика современного этапа развития социально-обеспечительных льгот

Основной причиной расширения круга получателей льгот можно объяснить главным образом тем, что основные виды обеспечения (пенсии и пособия) в указанный период не гарантировали нормального жизнесуществования для подавляющего большинства нуждающихся ввиду низкого уровня их реального денежного содержания. Поэтому льготы некоторое время были призваны в большей степени восполнять имущественную недостаточность, имевшуюся у граждан по основным денежным видам социального обеспечения, что не в полной мере соответствовало их целевому назначению.

В России, по различным данным, на 2004 г. насчитывалось около 50 категорий граждан, имеющих право на льготы, а их общее количество приближалось к 100 млн человек. Льгота, как правило, имеет определенный денежный эквивалент, поэтому ее предостав-

---

[1] См.: *Скобелкин В.Н.* Трудовые правоотношения. М.: Вердикт-1М, 1999. С. 158.

[2] Некоторые авторы именуют специальную правосубъектность модусом (см., например: *Мананкова Р.П.* Правовой статус членов семьи по советскому законодательству. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. С. 11; *Лебедев В.М.* Трудовое право России: проблемы Общей части. Томск: Изд-во ТГПУ, 1998. С. 89–95).

ление влечет за собой серьезные финансовые расходы, которые осуществляются за счет бюджетных средств. Кроме того, иногда льготы отдельным категориям предоставлялись без достаточных к тому оснований, а некоторыми из них граждане по объективным причинам не имели реальной возможности воспользоваться.

Кроме этого, для государства оказалось фактически невозможным реальное выполнение взятых на себя финансовых обязательств, которые, по существу, стали декларативными. На практике ситуация развивалась по двум направлениям: нормы закона либо не реализовывались вообще, либо их действие приостанавливалось на определенный период.

Реформирование системы социально-обеспечительных льгот, начавшееся в 2005 г., было призвано исправить эту ситуацию, сократить число категорий граждан, имеющих право на льготы, за счет преобразования натурального социально-обеспечительного правового режима (льготы) в денежную форму.

С теоретических позиций, не вдаваясь в политическую, морально-нравственную оценку содержания этой реформы, представляет интерес правовая характеристика соответствующих выплат, т.е. определение их юридической природы и места в системе права, в том числе и права социального обеспечения.

Когда льготы заменяются выплатами в денежной форме, это одновременно означает, что льготы упраздняются, ликвидируются. Однако указанные выплаты нельзя рассматривать в качестве компенсатора льгот по той причине, что компенсация предполагает определенную эквивалентность при восстановлении утраченного. Фактически же замена оказалась несоразмерной, что особенно ощутимо по истечении десятилетия с момента соответствующей реформы: размер денежной выплаты оказался отделен от стоимости тех товаров и услуг, в отношении которых действовал льготный режим. В итоге индексация денежной выплаты, как правило, проводится исходя из нормированной государством величины инфляции, а не с учетом реальной стоимости товаров (услуг), составляющих потребительскую корзину, полное или частичное освобождение от оплаты которых предполагало установление льготы.

Эти выплаты не могут быть отнесены к государственной социальной помощи, поскольку большинство субъектов, которые имеют

право на их получение, не относятся к числу малообеспеченных, малоимущих категорий граждан.

Ближе всего по своей природе эти выплаты подходят к такому виду социального обеспечения, как пособия. Их объединяет, во-первых, форма (денежная) предоставления и, во-вторых, сложившееся в законодательной практике предназначение – оказать помощь тем, кто больше заслужил, либо более нуждающимся. Но законодательство не предусматривает замену льгот денежными выплатами в качестве пособий. Поэтому для субъектов социально-обеспечительных правоотношений, на наш взгляд, они имеют характер *социального пособия*, а для тех, кто признан пенсионером, – *доплаты к пенсиям*. В последнем случае возможен и такой вариант – эти выплаты растворятся в пенсионном обеспечении и, тем самым, утратят свое самостоятельное место в системе права социального обеспечения.

Необходимо, однако, отметить, что замене денежными выплатами подверглись не все виды льгот, а лишь те из них, *которые имели материальное содержание*, т.е. льготы, которые освобождали от несения гражданами имущественных обязанностей. Что касается льгот, *не имеющих материального содержания*, то они сохраняют свое значение в силу того, что в их отношении не может быть установлен денежный эквивалент. Речь идет о таких, например, льготах, как первоочередное или внеочередное предоставление земельных участков, вступление в жилищно-строительные и гаражные кооперативы, внеочередная установка телефона, преимущественное предоставление мест в пансионатах и домах-интернатах и др. Указанные виды льгот предусмотрены, например, для лиц, пострадавших вследствие радиационных или техногенных катастроф, для ветеранов и некоторых других категорий. Они не несут в себе финансовой нагрузки для бюджетов, но при этом представляют собой достаточно эффективный способ приобретения различных благ, количество которых объективно ограничено (например, число земельных участков в черте городских поселений).

Перспектива существования и развития льгот, имеющих материальное содержание, в определенной степени обусловлена системой их финансирования. Сложный и не всегда эффективный финансовый механизм возмещения государством расходов транспортным организациям, жилищно-коммунальным и аптечным службам, связанных с предоставлением льгот населению, едва не привел в неко-

торых регионах к коллапсу государственной и муниципальной систем общественного транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, аптечного обслуживания.

В этой связи достаточно интересная ситуация складывалась с реализацией гражданами права на льготы, когда государство, юридически наделяя граждан льготным статусом, оставляло их один на один с коммерческими организациями (например, при установлении скидки за пользование телефоном или при бесплатном проезде для инвалидов и т.п.). Обязанные субъекты отказывали в предоставлении такого обеспечения, мотивируя отсутствием возмещения со стороны государства стоимости предоставляемых в льготном порядке товаров и услуг. Судебные органы, как правило, удовлетворяли требования граждан к таким организациям, обосновывая свою позицию тем, что отсутствие бюджетного финансирования (либо недостаточное для покрытия расходов по реализации закона финансирования) само по себе не может быть основанием для отказа в предоставлении льготы, установленной законодательством[1]. Выработанный практикой механизм предполагал, что в случае обращения организации в суд убытки, возникшие в связи с противоправным неисполнением (уклонением или бездействием) государством обязательств по компенсации соответствующих затрат при предоставлении льгот, должны возмещаться за счет бюджетов соответствующих уровней, если в судебном порядке ими будет доказан размер причиненных убытков. В противном случае суд должен был отказать в иске[2].

В целях надлежащего финансового обеспечения льгот в настоящее время государство использует определенные механизмы, способствующие более эффективному исполнению обязательств в сфере предоставления этого вида обеспечения. В частности, федеральный и региональный законодатели поручают соответствующим органам исполнительной власти утверждение порядка финансирования указанных направлений. Финансирование, как правило, производит-

---

[1] Из практики прокурорского надзора по гражданским делам. Редакционный материал // Законность. 1999. № 3.

[2] См., например: *Постановление* ФАС Волго-Вятского округа от 5 апреля 2006 г. по делу № А17-2280/10-2005 // КонсультантПлюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Консультант Плюс-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный. 13 Кб.

ся посредством заключения уполномоченными органами исполнительной власти в сфере социального обеспечения или государственными социальными (внебюджетными) фондами договоров с организациями (индивидуальными предпринимателями) о порядке возмещения понесенных ими расходов на предоставление льгот.

Важным результатом реформирования системы льгот следует считать также разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации по вопросам льготного обеспечения граждан, а также то, что региональные власти и муниципальные образования при замене льгот на денежные выплаты должны *вводить эффективные правовые механизмы*, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социального обеспечения граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств. В результате нуждающиеся были разделены на три категории:

- льготные категории федерального уровня;
- льготные категории уровня субъектов Федерации;
- льготные категории уровня муниципальных образований.

На каждом уровне в целях обеспечения реализации прав граждан, качественного и эффективного расходования средств, направляемых на эти мероприятия, осуществляется ведение соответствующего регистра.

Для каждого из названных уровней установлены самостоятельные расходные обязательства соответствующих бюджетов. Однако в случаях финансирования исполнения делегированных соответствующему уровню полномочий в отношении льготных категорий реализуются межбюджетные отношения в рамках бюджетных фондов компенсаций, направляемых Российской Федерацией субъектам Федерации, а субъектами Федерации соответственно муниципальным образованиям для указанных целей.

Вместе с тем следует учитывать, что в современный период социально-обеспечительные льготы, имеющие материальное содержание, преимущественно заменены доплатами к пенсиям или пособиями. Это, однако, не означает, что государство навсегда отказалось от использования такого юридического инструмента, как льгота, и не исключено, что в перспективе законодатель может вернуться к использованию этого вида обеспечения для более широкого круга нуждающихся.

Глава 12

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДМЕТАМИ ПЕРВОЙ НЕОБХОДИМОСТИ. КОМПЕНСАЦИИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

12.1. Обеспечение предметами первой необходимости

Анализу данного вида социального обеспечения в литературе уделяется сравнительно мало внимания. В большинстве случаев предметы первой необходимости упоминаются лишь косвенно в качестве элемента, составляющего систему социального обслуживания населения. Между тем есть основания рассматривать этот вид обеспечения как самобытное явление, которое имеет в России давнюю историю. Первоначально, однако, натуральная помощь убогим, немощным, сиротам в виде их кормления, в том числе при помещении в богадельные заведения, носила благотворительный характер и осуществлялась в основном без участия государства[1]. Но с течением времени она постепенно эволюционировала в систему государственного призрения, которая, получив свое законодательное закрепление в период царствования Екатерины II, в дальнейшем практически не изменялась вплоть до событий октября 1917 г.[2]

Обеспечение предметами первой необходимости имело достаточно широкое распространение и в советское время, особенно в первое десятилетие после революционных событий 1917 г. Законодательными актами того времени, в частности, предусматривалась возможность натурального обеспечения несовершеннолетних детей детским питанием[3], нетрудоспособных, рожениц и безработных одеждой, предметами домашнего обихода и т.п. помимо денежных

---

[1] По оценкам некоторых авторов, первые упоминания о подобных предоставлениях в России относятся к X–XI вв. (См.: *Фирсов М.В.* История социальной работы. М.: Академический проект, 2007; *Мельников В.П., Холостова Е.И.* История социальной работы в России: учеб. пособие. М.: Маркетинг, 2002).

[2] *Свод* законов Российской империи. Т. 13. Устав об общественном призрении / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 81–175.

[3] См.: *Декрет* СНК РСФСР от 22 июля 1921 г. «О детском питании» // СУ РСФСР. 1921. № 57. Ст. 358.

предоставлений[1], а также «натурализация» пенсий инвалидам, т.е. ее полная или частичная замена предметами первой необходимости. В 1921 г. в целях улучшения социального обеспечения рабочих, служащих, крестьянства и семей красноармейцев был создан и некоторое время функционировал *натуральный фонд социального обеспечения*[2]. Он формировался за счет конфискованных продуктов питания, предметов первой необходимости бесхозного имущества и процента от натурального налога, а в дальнейшем распределялся в натуральной форме между указанными категориями нуждающихся.

В настоящее время нормативную основу правового регулирования отношений в области обеспечения предметами первой необходимости составляют положения федерального законодательства[3] и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты регионального и муниципального уровней. Несмотря на многоуровневый характер регулирования, можно говорить о том, что нормы, устанавливающие основание, условия, объем и характеристики предметов первой необходимости, составляют *относительно самостоятельное институциональное образование* в структуре права социального обеспечения. Такое обособление норм объясняется не только количественным увеличением нормативного материала, но и качественными признаками, отличающими предметы первой необходимости от других видов социального обеспечения, а также специфической процедурой их предоставления.

Важной характеристикой рассматриваемого вида обеспечения является *натуральная форма*, которой свойственна менее выраженная по сравнению с денежными предоставлениями связь с финансово-экономической ситуацией в государстве. В определенные исто-

---

[1] См.: *Раздел* VIII Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906; *Декрет* СНК РСФСР от 8 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении инвалидов» // СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 672.

[2] *Декрет* СНК РСФСР от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев» // СУ РСФСР. 1921. № 48. Ст. 236.

[3] Статьи 18 и 24 Закона о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; ст. 8 Закона об основах социального обслуживания; ст. 12 Закона о государственной социальной помощи.

рические периоды, особенно во время экономических преобразований, когда роль денег может существенно снижаться, отчетливо проявляется преимущество натуральных предоставлений при удовлетворении алиментарных потребностей человека, ведь продукты питания, одежда, лекарственные средства, топливо и т.п. своей ценности и значения для человека никогда не утрачивают.

Но даже в период нормального развития товарно-денежных отношений денежные виды обеспечения, которые, как правило, предоставляют нуждающимся полную свободу выбора при приобретении товаров и услуг, в некоторых случаях объективно не могут заменить собой предметы первой необходимости. Объясняется это особенностью фактических обстоятельств, порождающих в отдельных случаях нуждаемость лица. В условиях нуждаемости, вызванной природным фактором, в частности, в результате паводка или землетрясения, использование только денежного предоставления (например, пособия), очевидно, не принесет сколько-нибудь ощутимого положительного для гражданина эффекта, а следовательно, не обеспечит реализацию задачи устранения или уменьшения негативных последствий состояния нуждаемости.

Следует отметить и такой важную характеристику рассматриваемого вида социального обеспечения, как *основание* для его предоставления (причину нуждаемости):

1) *обстоятельства социального, природного или техногенного характера*, приводящие к непосредственной угрозе жизнесуществованию человека;

2) неспособность нуждающегося приобрести товары первой необходимости в силу *малообеспеченности*.

При наличии соответствующих оснований нуждающиеся граждане (семьи) имеют право требовать обеспечения, а у государства возникает обязанность восполнить этот недостаток и предоставить указанные предметы в натуральной форме для непосредственного использования, включая потребление.

Предметы первой необходимости всегда имеют дополнительный и временный характер, поэтому цель обеспечения заключается *только* в оказании *помощи* нуждающемуся лицу (семье). Эти предоставления должны использоваться нуждающимся (семьей) для личного потребления и поддержания жизненного уровня в период неблагоприятного влияния природного, атропогенного фактора или

состояния малообеспеченности и не подлежат отчуждению третьим лицам. К таким предметам относятся, в частности, пища, питьевая вода, одежда, обувь, временное жилище, лекарственные средства, топливо и т.п., без которых невозможно физиологическое выживание человека.

Данный вид обеспечения выражается в предоставлении определенных предметов, необходимых в конкретной ситуации, и преимущественно не носит систематического характера, поскольку предназначен, как правило, для оказания помощи в условиях острой нуждаемости. Так, например, нуждающийся, находящийся в состоянии экстремальной жизненной ситуации вследствие наводнения, при невозможности немедленной эвакуации имеет право на предоставление ему одежды, пищи, лекарственных средств и т.п. на время до прибытия свободного транспорта спасателей. В данном случае имеет место разовое предоставление в виде *конкретно определенных* предметов в целях оказания экстренной натуральной помощи. Однако когда при тех же условиях в отношении нуждающегося в месте для временного размещения пострадавших осуществляется посторонний уход или наблюдение врача в течение некоторого периода времени, такая помощь имеет уже иную природу и относится к социальным или медицинским услугам.

Таким образом, под *предметами первой необходимости* нужно понимать *предоставления, осуществляемые в натуральной форме в целях оказания помощи лицу или семье, находящимся в экстремальной (трудной) жизненной ситуации вследствие причин социального, природного или техногенного характера либо в состоянии малообеспеченности, для удовлетворения их алиментарных потребностей*.

Порядок и конкретный размер предоставлений в рамках рассматриваемого вида социального обеспечения зависит от причины нуждаемости. Так, в случае возникновения нуждаемости вследствие *малообеспеченности* предоставление данного вида обеспечения осуществляется на основании заявления, в котором указываются сведения о составе семьи, о доходах и имуществе, принадлежащем нуждающемуся на праве собственности, а также сведения о получении государственной помощи за счет средств федерального бюджета. Решение о назначении (отказе в назначении) обеспечения в виде предметов первой необходимости принимается уполномоченным в

соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. При этом представленные лицом (семьей) сведения могут быть проверены посредством комиссионного обследования.

Виды предметов первой необходимости и денежная оценка их размера при обеспечении вследствие малообеспеченности определяется нормативными правовыми актами субъектов Федерации и муниципальных образований.

В случаях нуждаемости, порождаемой *природными* или *антропогенными факторами,* предоставление предметов первой необходимости может осуществляться как по желанию человека, так и независимо от его волеизъявления. Так, при обстоятельствах, угрожающих жизни человека в случае чрезвычайной ситуации, решение об оказании помощи в виде натуральных предоставлений принимается федеральным или региональным органом, на который возложены функции по координации работ по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации на соответствующей территории. Объем предоставлений при этом обусловлен величиной бюджетных ассигнований федерального[1], регионального или муниципального уровня, выделяемых на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций (в зависимости от территории их распространения), а в некоторых случаях также обеспечивается ресурсами государственного резерва[2]. Получение обеспечения в таких условиях осуществляется в местах временного размещения (пребывания) пострадавших от чрезвычайных ситуаций, причем в отдельных случаях, создающих реальную угрозу для жизни, обеспечение может предоставляться без волеизъявления нуждающегося.

В других случаях, когда нуждающийся находится в трудной жизненной ситуации вследствие *социально-бытовых* или *физиологических факторов* (болезнь, отсутствие определенного места жительства, беспризорность и т.п.), предоставление предметов первой

---

[1] *Постановление* Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

[2] См. ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

необходимости осуществляется на основании обращения (устного или письменного) лица, его законного представителя или иного заинтересованного субъекта с приложением требуемых документов в соответствии с нормативными правовыми актами. Данный вид обеспечения назначается решением уполномоченного в соответствии с законодательством субъекта Федерации органа в сфере социального обеспечения. Что касается конкретного перечня предметов первой необходимости и денежной оценки их размера, то в этих случаях применяются в целом те же правила, как при обеспечении малоимущих граждан и семей.

12.2. Компенсации в праве социального обеспечения

Социально-обеспечительные компенсации и их юридическая природа прежде практически не исследовались в теории права социального обеспечения, несмотря на то, что анализ нормативных правовых актов советского и современного периода дает достаточно оснований для признания этого явления в качестве самостоятельного вида социально-обеспечительного предоставления.

Социально-обеспечительная компенсация как вид социального обеспечения представляет собой форму *натурального* возмещения имущества, которое является необходимым условием существования нуждающегося. При этом *основанием*, порождающим право на получение компенсации, является нуждаемость, вызванная *утратой* или *повреждением* имущества вследствие наступления неблагоприятных последствий (например, в связи с пожаром, разрушением фундамента или несущих конструкций жилого дома и т.п.) от действия *природных, антропогенных* или *социальных факторов*.

Цель, которая преследуется при предоставлении социально-обеспечительных компенсаций, заключается в оказании, как правило, единовременной *помощи* нуждающемуся, попавшему в экстремальную жизненную ситуацию в связи с утратой или ухудшением условий для существования. По этой причине компенсация, как и другие виды социального обеспечения, имеет *алиментарную* природу, а объем предоставления при указанных обстоятельствах по общему правилу определяется путем предоставления *взамен* утраченного (погибшего, разрушенного) имущества другого эквивалентного

по основным характеристикам индивидуально-определенного объекта (жилой дом, жилое помещение), права на другой объект либо материалов, необходимых для его восстановления. Однако социально-обеспечительную компенсацию не следует отождествлять с возмещением стоимости утраченного имущества в виде денежных предоставлений, поскольку такие денежные средства относятся к числу *компенсирующих пособий*.

Таким образом, *социально-обеспечительная компенсация – это натуральное предоставление алиментарного характера нуждающемуся лицу, находящемуся в экстремальной жизненной ситуации вследствие причин социального, природного или техногенного характера в связи с утратой или повреждением имущества, которое является необходимым условием существования, в порядке и размере, определенных законодательством*.

Следует отметить, что подход государства к обеспечению нуждающихся компенсациями с течением времени изменялся. Если в дореволюционный период законодательство не содержало упоминаний о подобном виде обеспечения, то уже в первые годы советской власти стали приниматься нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения пострадавших от пожаров, стихийных и социальных бедствий за счет государственных средств[1]. Однако преимущественно источниками финансирования подобных расходов в советское время являлись средства государственного имущественного страхования[2] или средства касс общественной взаимопомощи в колхозах[3]. Тем не менее в отдельных случаях законодательством предусматривалась возможность получения нуждающимися гражданами древе-

---

[1] См. п. 2 Декрета СНК РСФСР от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев».

[2] См., например: *Декрет* СНК РСФСР от 6 октября 1921 г. «О государственном имущественном страховании» // Известия ВЦИК. 1921. № 234; *Постановление* СМ СССР от 11 декабря 1959 г. № 1333 «О добровольном страховании имущества колхозов и населения» // СП СССР. 1959. № 20. Ст. 162.

[3] См., например: *Постановление* СМ РСФСР от 6 января 1958 г. № 9 «Об утверждении примерного устава кассы общественной взаимопомощи в колхозе» // СП РСФСР. 1958. № 6. Ст. 68.

сины для восстановления или ремонта жилья, пострадавшего от стихийных бедствий[1].

С начала 90-х гг. XX в. стал применяться механизм финансирования соответствующих мероприятий непосредственно из бюджетов всех уровней в порядке, определяемом нормами федерального и регионального законодательства, а также нормативными правовыми актами муниципальных образований в зависимости от обстоятельств, при которых было утрачено имущество, и характера распространения чрезвычайной ситуации.

В некоторых субъектах Федерации первоначально избрали путь прямой замены утраченного имущества на аналогичное, когда, например, в случае утраты жилого дома вследствие стихийного бедствия для пострадавших вновь отстраивали жилье за счет бюджетных средств[2]. Однако такая практика достаточно скоро показала свою неэффективность, экономическую нецелесообразность и простор для коррупционного поведения. Именно поэтому в современный период федеральный законодатель применительно к предоставлению жилья, утраченного в результате чрезвычайных ситуаций, избрал вариант предоставления социально-обеспечительной компенсации путем выдачи нуждающемуся государственного жилищного сертификата на получение нового жилья[3].

---

[1] Подпункт «з» п. 3 Постановления СМ РСФСР от 5 июля 1982 г. № 384 «О некоторых вопросах лесопользования в РСФСР» // СП РСФСР. 1982. № 14. Ст. 89.

[2] См., например: *Указ* Президента Республики Башкортостан от 10 августа 1994 г. № УП-366 «О ликвидации последствий стихийного бедствия в Белорецком районе Республики Башкортостан» // Ведомости ВС и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 10. Ст. 545.

[3] См.: *Постановление* Правительства РФ от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам РФ, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» // СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2286 и Постановление Правительства РФ от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам РФ, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3983.

Государственный жилищный сертификат определяется в законодательстве как *именное свидетельство*[1], удостоверяющее право нуждающегося лица, утратившего жилье в результате чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия, на получение жилого помещения за счет бюджетных ассигнований. Невозможность обращения данного документа в гражданском обороте и индивидуальная определенность получателя являются достаточным свидетельством того, что социально-обеспечительная компенсация имеет именно натуральную, а не денежную форму.

Выдача сертификатов осуществляется на основании решения Правительства РФ в течение 2 месяцев с момента начала чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия в соответствии с данными МЧС России и органа исполнительной власти субъекта Федерации о количестве семей, лишившихся жилья. Эмитентом сертификатов выступает Министерство финансов РФ, а срок их действия составляет 1 год со дня выдачи, по истечении которого по общему правилу сертификат признается недействительным.

Однако при наличии определенных оснований (утери (порчи), установления несоответствия в оформлении сертификата или внесения изменений в список нуждающихся) Министерство финансов РФ производит замену сертификата, причем срок его действия соответствует сроку действия ранее выданного сертификата. В случае же смерти владельца сертификата или члена его семьи, включенного в список, срок действия нового сертификата составляет один год с даты его выдачи.

Получению государственного жилищного сертификата пострадавшим гражданам предшествует их включение в специальные списки, которые составляют органы исполнительной власти субъекта Федерации при условии, что нуждающиеся постоянно проживали и были зарегистрированы в утраченном жилом помещении на момент чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия. Включение в списки осуществляется при наличии:

- заявления;
- документа, удостоверяющего личность;

---

[1] До 2008 г. в законодательстве государственный жилищный сертификат, выдаваемый в связи с чрезвычайными ситуациями, определялся как *именная необращаемая ценная бумага.*

– справки муниципального органа, подтверждающей факт и связь утраты жилья с чрезвычайной ситуацией или стихийным бедствием.

Гражданин, получивший государственный жилищный сертификат, обращается в орган исполнительной власти субъекта Федерации о предоставлении ему жилья в размере указанной в сертификате общей площади, которая определяется по социальной норме в размере 33 м^2 для одиноких граждан, 42 м^2 на семью из 2 человек и по 18 м^2 на каждого члена семьи при составе семьи 3 и более человек.

Орган исполнительной власти субъекта Федерации обязан в 3-месячный срок выделить из имеющегося в его распоряжении жилищного фонда жилое помещение. При отсутствии жилья в жилищном фонде субъекта Федерации (муниципального образования) владелец сертификата имеет право приобрести жилье в выбранном им населенном пункте по договору купли-продажи у третьих лиц в сумме средств (исходя из денежной оценки стоимости указанной общей площади жилого помещения), которые при погашении сертификата возмещаются Министерством финансов РФ органу исполнительной власти субъекта Федерации. В случае превышения указанной суммы оставшаяся часть стоимости оплачивается нуждающимся за счет собственных средств.

После приобретения жилья владелец сертификата обязан в течение срока его действия представить органу исполнительной власти субъекта Федерации установленный законодательством перечень документов[1].

---

[1] *Постановление* Правительства РФ от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам РФ, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий».

Глава 13

СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ УСЛУГИ

13.1. Место социально-обеспечительных услуг в системе права социального обеспечения

Социально-обеспечительные услуги следует отличать от иных видов социально-обеспечительных предоставлений. От пенсий и пособий услуги отличаются *формой*, поскольку последние оказываются только путем осуществления действий (деятельности) обязанной стороной, т.е. в натуральной форме.

В отличие от льгот услуги не связаны с наличием у нуждающегося особого правового статуса, т.е. являются не специальным (модусным), а общим видом социального обеспечения. Другими словами, возникновение права на обращение за социальными и медицинскими услугами связывается не со статусом лица, а только с возникновением объективной, не зависящей от лица ситуации, при которой оно лишено возможности (способности) к самообслуживанию или самопомощи.

Социально-обеспечительные услуги имеют наиболее тесное сходство с такими видами обеспечения, как *предметы первой необходимости* и *компенсации*, однако отличаются от них прежде всего тем, что услуги по своему содержанию предполагают совершение в отношении нуждающегося определенных *полезных действий*, которые удовлетворяют его потребности преимущественно самим процессом предоставления. Обеспечение же предметами первой необходимости и компенсациями предполагает разовое (не систематическое) получение нуждающимся определенных овеществленных объектов.

Рассматриваемый вид социально-обеспечительного предоставления регламентируется сложным по структуре комплексом правовых норм, имеющих в том числе межотраслевой характер, который сочетает в себе предписания федерального, регионального и муниципального уровней. Однако с учетом существующего состояния нормативного материала в рассматриваемой области, его объема

есть основания утверждать, что в рамках системы права социального обеспечения он образует *генеральный институт*, что обусловлено такими обстоятельствами, как:

1) специфика правовой природы услуг в системе социально-обеспечительных предоставлений и, как следствие, позиционирования их в качестве обособленного компонента в рамках предмета отраслевого регулирования;

2) своеобразие субъектного состава соответствующих отношений;

3) диффузия и взаимосвязанность правоотношений, что в ряде случаев позволяет оказывать нуждающимся в одно и то же время разные виды услуг, а также чередовать их предоставление.

Тем не менее структура данного правового образования не является монолитной и позволяет выделить в ней два относительно самостоятельных элемента: *институт социальных услуг* и *институт медицинских услуг*, объединяющих в себе как материальные, так и процедурные нормы. Такое разделение в основном объясняется внутривидовой спецификой содержания социальных и медицинских услуг, а также порядком их оказания[1].

Подтверждением обособленности и одновременно внутреннего единства генерального института услуг является также то, что этот элемент в структуре права социального обеспечения в целом основывается на общих институциональных принципах, преимущественно представляющих собой проявление отраслевых принципов права социального обеспечения. Хотя нормы, определяющие отправные начала данного правового образования, закреплены в разных нормативных правовых актах и по своему смысловому значению (а иногда и текстуально) совпадают, дополняя и развивая друг друга. К числу основных принципов генерального института социальных и медицинских услуг можно отнести следующие.

Принцип гуманности. В данном случае речь идет о реализации общечеловеческой и общеправовой морально-этической идеи о признании человека, его достоинства, прав и интересов высшей ценно-

---

[1] Предложенный состав генерального института социально-обеспечительных услуг, однако, не исключает его расширения, в частности, за счет системы услуг в сфере образования, осуществляемых за счет общественных средств.

стью и создании условий для его свободного и творческого развития. Она подразумевает веру в созидательный потенциал личности и необходимость содействия человеку с наиболее полным учетом его индивидуальности в преодолении препятствий на пути к полноценному существованию в обществе. Данный принцип определяет цель и смысл государственной политики в области социального и медицинского обслуживания населения, одновременно устанавливая запрет на совершение действий в отношении нуждающегося, противоречащих воплощению этой общественной мировоззренческой модели, и ответственность за его несоблюдение.

Принцип доступности. Данный принцип представляет собой проявление отраслевого принципа *всеобщности* социального обеспечения. Его содержание составляет идея о том, что каждый нуждающийся может обратиться к уполномоченным субъектам за предоставлением услуг. При этом принцип доступности характеризует обеспечение государством создания и функционирования разветвленной сети соответствующих организаций, максимально приближенных к нуждающимся с учетом их места жительства, а также бесплатности оказания услуг на основании ст. 41 Конституции РФ. Существенное значение имеет также информированность нуждающихся относительно видов услуг, на которые они имеют право, и их содержания. Доступность обеспечивается и тем, что в рамках социального обеспечения данный вид предоставлений финансируется государством и осуществляется на *безвозмездной* и *безэквивалентной* основе. Исключение составляют, в частности, медицинские услуги по системе обязательного социального страхования работающих граждан, которые оказываются за счет средств, формируемых из обязательных страховых взносов.

Принцип адресности. Смысл данного принципа заключается в признании нуждающимися только тех граждан, которые, оказавшись в трудной ситуации, лишены возможности или способности к самообслуживанию (самолечению). Цель реализации адресности состоит не в идее охватить всех и каждого системой соответствующих мер, а, напротив, не допустить возможность включения в категорию нуждающихся лиц тех, кто в действительности не нуждается в услугах за счет общественных и обобществленных средств и в состоянии самостоятельно себя обеспечить (вылечить) без содействия государства и создаваемых им служб и учреждений. Кроме этого, в ряде

случаев имеют особое значение возрастные и медико-биологические характеристики для установления приоритета в области получения услуг по отношению к другим нуждающимся, находящимся в трудной жизненной ситуации, в частности, к детям-сиротам, гражданам пожилого возраста и инвалидам.

Принцип добровольности. Содержание этого принципа составляет презумпция о том, что человек свободен, самостоятельно и осознанно принимает решения и отвечает за последствия своих действий. Другими словами, потребность в получении социальных или медицинских услуг (или в одностороннем отказе от их получения) и приобретении соответствующего статуса, как правило, определяется лицом лично и никто не может быть принужден к принятию такого решения. Одним из проявлений данного принципа при оказании, в частности, медицинских услуг выступает право нуждающегося на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство и право на отказ от вмешательства. Однако из данного правила есть исключения. Так, в соответствии с законодательством обслуживание лиц, признанных недееспособными, осуществляется по обращению законных представителей; при утрате гражданами способности к самообслуживанию – на основании решения суда по представлению органов социальной защиты. Кроме этого, оказание медицинских услуг без добровольного согласия допускается:

– если это необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители;

– в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;

– в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами;

– по приговору суда в отношении лиц, совершивших преступление;

– при проведении судебно-медицинской и (или) судебно-психиатрической экспертизы.

Принцип конфиденциальности. Данный принцип означает недопустимость раскрытия третьим лицам информации о личной жизни и состоянии здоровья нуждающегося, в том числе о самом факте обращения за социальными или медицинскими услугами, а в отношении некоторых видов услуг (например, телефон доверия) такая

информация не подлежит раскрытию и самим социальным службам. Информация, ставшая известной работнику социальной службы или медицинской организации, составляет его профессиональную тайну и не подлежит разглашению.

Принцип профилактической направленности. Одной из важных задач социальных служб и медицинских организаций является создание условий для предупреждения нарушения жизнедеятельности гражданина, возникновения трудной жизненной ситуации и расстройства (ухудшения состояния) здоровья. Данный принцип реализуется путем применения научно обоснованных и своевременных системных мероприятий организациями, оказывающими социальные и медицинские услуги, как по отношению к самому нуждающемуся лицу (наблюдение, консультирование, диспансеризация и т.п.), так и к окружающей его обстановке (противоэпидемические мероприятия, поддержание нормальных гигиенических условий проживания и т.п.).

13.2. Социальное обслуживание населения

13.2.1. Понятие социального обслуживания

Истоки формирования социального обслуживания относятся к концу XVIII в., когда по инициативе Екатерины II в Российской империи происходит постепенное формирование механизма *общественного призрения*, преимущественно представлявшего собой симбиоз государственного управления и частной благотворительности. Общее управление общественным призрением осуществляло Министерство внутренних дел, а на местах – губернские (уездные) приказы общественного призрения, земские учреждения или городские общественные управления. Источниками финансирования общественного призрения преимущественно выступали добровольные пожертвования, доходы от использования имущества и хозяйственной деятельности учреждений, а также обязательные городские расходы на содержание благотворительных заведений. Лишь в исключительных случаях финансирование осуществлялось средствами государственной казны в порядке, определяемом министром внутренних дел, а также средствами от собранных штрафов. Функции общест-

венного призрения включали содержание и управление общественными и частными благотворительными заведениями (сиротские и воспитательные дома, богадельни, работные дома, больницы и дома для умалишенных), содержание в них нуждающихся и препятствие нищенству[1].

Революционные события 1917 г. ознаменовали собой отказ от механизма общественного призрения и начало советского этапа развития социального обслуживания. 20-е гг. XX в. характеризуют активную фазу деятельности государства по организации новой системы обслуживания нуждающихся граждан. Первоначально она не представляла собой самостоятельный элемент социального обеспечения и строилась на основе общественной взаимопомощи, а в некоторых случаях на основе содействия со стороны государства в снабжении сельскохозяйственным инвентарем, семенами, организации материальной и трудовой помощи. Со временем оказание социальных услуг получило не только фактическое, но и юридическое признание в качестве одного из самостоятельных направлений социально-обеспечительной политики государства.

В советское время предоставление социальных услуг осуществлялось на основе большого числа нормативных правовых актов, как правило подзаконных, не имея какого-либо единого источника законодательного регулирования. Тем не менее, путем анализа норм и их обобщения в теории права социального обеспечения была выявлена специфика социального обслуживания в качестве самостоятельного направления в области обеспечения нуждающихся, предпринимались более или менее удачные попытки сформулировать доктринальное понятие этого явления. Так, например, Я.М. Фогель определял социальное обслуживание как систему, предназначенную для удовлетворения разнообразными услугами специфических потребностей нетрудоспособных в целях восстановления и повышения их трудоспособности, сохранения и развития ими связей с обществом[2]. Социальное обслуживание рассматривалось также в качестве системы мероприятий по восстановлению (сохранению) личностного и

---

[1] См.: *Свод* законов Российской империи. Т. 13: Устав об общественном призрении / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 81–175.

[2] *Фогель Я.М.* Социальное обслуживание инвалидов. М.: Юрид. лит., 1986. С. 41–42.

социального статусов нетрудоспособного гражданина[1] и как деятельность специальных учреждений по оказанию услуг для престарелых и инвалидов, нуждающихся в постороннем уходе[2].

В настоящее время социальное обслуживание нашло свое законодательное закрепление в специальных нормативных правовых актах и даже существует два легальных определения социального обслуживания. Это тем не менее не устраняет неопределенности в том, какое содержание заключает в себе эта категория. Например, в Законе о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов *социальное обслуживание* определяется неоднозначно, с одной стороны, как *деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах*, с другой – как *совокупность услуг, которые предоставляются гражданам*. Однако в данном законодательном акте обойдены вниманием вопросы о том, кто должен осуществлять эту деятельность, что она в себя включает и что такое социальные услуги вообще.

В Законе об основах социального обслуживания содержится более лаконичная дефиниция социального обслуживания как *деятельности по предоставлению социальных услуг гражданам.* Одновременно она также не лишена уже указанного недостатка, связанного с неконкретностью термина «деятельность», что позволяет охватить не только собственно оказание социально-обеспечительных услуг нуждающимся, но и связанные с ними мероприятия финансово-хозяйственного и распорядительного характера, включая взаимоотношения с третьими лицами (например, с работниками социальных служб).

Существование двух, по существу, различных правовых дефиниций, безусловно, следует отнести к недостаткам законодательной техники, тем более что они практически не раскрывают содержание социального обслуживания. Вместе с тем в представленных опреде-

---

[1] См., например: *Тулисов М.П.* Социальное обслуживание и социально-трудовая реабилитация инвалидов и престарелых // XXV съезд КПСС и развитие науки трудового права и права социального обеспечения: сб. ст. / отв. ред. С.А. Иванов. М., 1978. С. 215.

[2] *Ачаркан В.А.* Взаимосвязь права и экономики в вопросах труда и социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения: сб. ст. / отв. ред. С.А. Иванов. М., 1975. С. 210–211.

лениях речь главным образом идет о правовой связи между нуждающимися и социальными службами (организациями) по поводу оказания услуг. Стало быть, вполне обоснованным представляется анализ рассматриваемого явления сквозь призму категории правоотношения, возникающего между субъектами по поводу предоставления социальных услуг. В этом смысле социальное обслуживание может быть определено как *индивидуализированная правовая связь субъектов, в рамках которой одна сторона вправе требовать от другой стороны выполнения установленных законодательством действий (социальных услуг) в целях оказания ему помощи или содержания для удовлетворения бытовых, физиологических, психологических и иных основополагающих жизненных потребностей по основаниям, на условиях, в порядке и объеме, предусмотренных законодательством.* Рассмотрим более подробно элементы данного правоотношения.

13.2.2. Субъекты социального обслуживания

В соответствии с законодательством субъектами социального обслуживания выступают, с одной стороны, граждане РФ, лица без гражданства и иностранцы, если в отношении последних международным договором не предусмотрено иное, с другой – государственные социальные службы в лице социальных работников.

Нуждающимися в этих правоотношениях признаются, как правило, *несовершеннолетние*, а также *пострадавшие в результате вооруженных и межэтнических конфликтов* с учетом среднедушевого дохода, который должен быть ниже или равен нормированной величине среднедушевого дохода в соответствующем субъекте Федерации. Однако региональным законодательством нуждающимися могут быть признаны и иные категории. Особенность статуса нуждающегося заключается в том, что у него ограничено право выбора услуг, т.е. он может требовать предоставления только тех из них, которые непосредственно предусмотрены законодательством в конкретной ситуации.

Контрагентом нуждающегося в данном правоотношении выступает не государственный (муниципальный) орган, как при обеспечении другими видами социально-обеспечительных предоставлений, а

государственные организации социального обслуживания (далее – социальные службы) федерального или регионального подчинения.

Между тем Закон об основах социального обслуживания граждан устанавливает, что социальные услуги вправе также оказывать *организации частной формы собственности* и *индивидуальные предприниматели*. Однако следует согласиться с мнением М.Л. Захарова и Э.Г. Тучковой, которые указывают, что социальной можно признать только такую услугу, которая предоставляется за счет средств общества. Услуга же, которая продается как товар, не является социальной услугой, даже если ею пользуются граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации[1]. Поэтому было бы неверно считать частные услуги в качестве элемента института права социального обеспечения, поскольку здесь речь идет о товарно-денежном обмене и преобладают гражданско-правовые механизмы регулирования.

Все социальные службы имеют статус некоммерческой организации (юридического лица) и специальную правоспособность, поскольку создаются только для данного вида деятельности. По своей организационно-правовой форме социальные службы преимущественно являются государственными учреждениями или предприятиями. Особенность социальных служб заключается в том, что они не всегда принимают правоприменительные решения о предоставлении нуждающемуся социальных услуг. В частности, в случае стационарного социального обслуживания решение принимают органы социальной защиты населения, а его реализация осуществляется путем непосредственного оказания услуг работниками социальной службы, подведомственной этому органу.

С функциональной точки зрения социальные службы можно разделить на несколько видов:

1) центры:

- *комплексные*, включающие два или более направлений обслуживания;

---

[1] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. М.: БЕК, 2002. С. 519. Не меняет сути дела и возможность частичной оплаты, поскольку снижение стоимости услуги представляет собой реализацию для нуждающихся *льготного режима*, т.е. другого вида социального обеспечения.

▪ *специализированные*, обеспечивающие одно из следующих направлений обслуживания:

– центры социальной помощи семье и детям;
– центры психолого-педагогической помощи;
– социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
– центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
– центры помощи на дому;
– центры экстренной психологической помощи по телефону;
– геронтологические центры;

2) дома и приюты:

– ночного пребывания;
– для одиноких престарелых;
– для детей и подростков;

3) стационарные учреждения:

– дома-интернаты для престарелых и инвалидов;
– психоневрологические интернаты;
– детские дома-интернаты для умственно отсталых детей;
– дома-интернаты для детей с физическими недостатками.

13.2.3. Виды социальных услуг

Целью социального обслуживания является удовлетворение жизненно необходимых потребностей нуждающегося, без которых невозможно жизнесуществование человека, посредством оказания ему социальных услуг. Основные виды гарантированных государством социальных услуг определяются в соответствии с государственным стандартом[1] и устанавливаются нормативными правовыми актами федерального и регионального уровней. Они могут быть объединены в несколько групп.

С точки зрения *содержания* социальные услуги можно классифицировать на следующие виды:

---

[1] *Национальный* стандарт РФ ГОСТ Р 52143–2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (принят постановлением Госстандарта РФ от 24 ноября 2003 г. № 327-ст).

– *бытовые*, направленные на поддержание повседневной жизнедеятельности граждан (помощь в передвижении, приготовление пищи, приобретение необходимых товаров и т.п.);

– *психологические*, предусматривающие коррекцию психологического состояния граждан для их адаптации в обществе;

– *педагогические*, направленные на профилактику отклонений в поведении и аномалий личного развития нуждающегося, формирование у них позитивных интересов, организацию их досуга, оказание содействия в семейном воспитании детей;

– *первичные медико-санитарные* (проведение первичного медицинского осмотра, первичной санитарной обработки, измерение температуры тела, артериального давления, осуществление перевязки и т.п., которые не требуют от работника социальной службы глубоких знаний в области медицины);

– *реабилитационные* (повышение коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности; обучение навыкам пространственной ориентации, передвижения, пользования специальными изделиями и техническими средствами);

– *правовые*, направленные на поддержание или изменение правового статуса, оказание юридической помощи, защиту законных прав и интересов граждан.

По форме (способу) предоставления социальные услуги могут быть подразделены на следующие виды:

– *услуги, предоставляемые в стационарных условиях.* Такие услуги направлены на предоставление содержания гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию, для которых требуется постоянный посторонний уход и наблюдение. В стационарных условиях обеспечивается создание соответствующих возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, включая предоставление жилой площади, проведение мероприятий бытового, психологического, медицинского характера, питание и уход, отдых и досуг, а также организация посильной трудовой деятельности;

– *услуги, предоставляемые в полустационарных условиях*. Этот вид услуг имеет целью оказание *помощи* нуждающимся, сохранившим способность к самообслуживанию, активному передвижению и не имеющим медицинских противопоказаний к зачислению в соци-

альную службу. Полустационарные услуги предполагают их оказание в дневное или в ночное время и включают мероприятия бытового, медицинского и культурного характера, организацию питания, отдыха, обеспечение участия в посильной трудовой деятельности и поддержание активного образа жизни;

– *услуги, предоставляемые на дому.* Данный вид услуг оказывается лицам, не нуждающимся в постоянном или временном содержании в стационарных условиях, но испытывающим потребность в посторонней помощи в связи с утратой способности к самообслуживанию, в том числе вследствие социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих[1]. Эти услуги по месту жительства (пребывания) нуждающегося включают организацию питания и досуга, поддержание условий проживания в соответствии с гигиеническими требованиями (уборка, ремонт), содействие в получении медицинских услуг, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, оказание помощи в оформлении документов, содействие в организации юридической помощи и иных правовых услуг и др.;

– *срочные социальные услуги.* Такие услуги предоставляются остро нуждающимся в помощи, в частности: содействие в получении временного жилого помещения; содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей и др. Не следует, однако, отождествлять данный вид социальных услуг с обеспечением предметами первой необходимости, что тем не менее имеет место в законодательстве и иных нормативных правовых актах. Услуга, даже в условиях острой нуждаемости, не меняет своей природы и сохраняет характер действия обязанного субъекта, не приобретая формы какого-либо овеществленного объекта.

Самостоятельной сферой деятельности социальных служб, не относящейся, однако, к категории услуг, является *социальное сопровождение*, которое главным образом заключается в обеспечении

---

[1] *Постановление* Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916.

межведомственной координации и информировании граждан о наличии организаций, осуществляющих специализированные медицинские, психологические, юридические и иные услуги, в том числе за плату.

В законодательстве и литературе выделяется еще одна классификация услуг в зависимости от их возмездности: *а) бесплатные, б) платные, в) с частичной оплатой*. Однако по озвученным несколько ранее причинам социальными услугами в строгом смысле этого слова следует считать только те, которые предоставляются нуждающимся *бесплатно* за счет общественных средств. Механизм частичной оплаты также не преобразует услугу в социальную: это означает лишь использование в отношении нуждающегося другого вида предоставления – социально-обеспечительной льготы. Анализ федерального и регионального законодательства показывает, что в последние годы применительно к социальным услугам преобладает тенденция к постоянному сокращению числа категорий, имеющих на них право, что связанно с реализацией адресного подхода в обеспечении нуждающихся.

13.2.4. Осуществление социального обслуживания

Осуществление социального обслуживания проводится в порядке, определяемом законодательством РФ, нормативными правовыми актами субъектов Федерации, и предполагает реализацию субъективных прав и обязанностей участников социального обслуживания. Одним из ключевых элементов в этом смысле является *индивидуальная программа* – документ, в котором указаны форма (способы) предоставления, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению. Тем самым предполагается, что нуждающийся, будучи осведомлен надлежащим образом о содержании программы, вправе самостоятельно контролировать эти показатели. Индивидуальная программа составляется с учетом индивидуальных потребностей и пересматривается не реже чем раз в 3 года с учетом результатов ранее реализованной индивидуальной программы. Для нуждающегося индивидуальная программа имеет рекомендательный характер, а для социальной службы она обязательна.

В рамках данного вопроса на первый план выходит также обеспечение социальной службой надлежащего объема и качества оказываемых социальных услуг, которые определяются государственными стандартами, принимаемыми на федеральном и региональном уровнях.

Количественный показатель социальной услуги (т.е. ее объем) хотя и может вызывать дискуссии, но в целом представляет собой определенную норму поведения обязанной стороны. Однако проблема качества социальных услуг, широко обсуждаемая в литературе[1], остается одной из наиболее сложных и трудно разрешимых. Среди препятствий на пути обеспечения качества социальных услуг называются и трудность оценки результата, и фактическая зависимость нуждающихся от социальных работников, и отсутствие научно и методически обоснованных регламентов по оказанию услуг, и отсутствие конкурентной среды на рынке социальных услуг, и некоторые другие.

В законодательстве данная проблема решается в основном определением качества услуги через привязку к следующим критериям:

- описание социальной услуги, в том числе ее объем;
- сроки предоставления социальной услуги;
- подушевой норматив финансирования социальной услуги;
- показатели качества и оценка результатов предоставления социальной услуги;
- условия предоставления социальной услуги, в том числе условия доступности предоставления социальной услуги для лиц с ограниченными возможностями.

В случае нарушения закрепленных требований по стандарту оказания услуг нуждающийся имеет право на обжалование действий работников социальной службы, включая право требования на проверку соответствия социальной службы установленным в нормативных правовых актах показателям.

Кроме этого, в целях оценки и повышения качества услуг должна проводиться независимая оценка качества оказания услуг соци-

---

[1] *Путило Н.В.* К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4; *Нестеров А.В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11 и др.

альными службами, которая является одной из форм общественного контроля. Независимая оценка производится периодически и осуществляется общественными советами, образуемыми государственными органами с участием общественных организаций потребителей. При этом состав общественного совета формируется из числа представителей общественных организаций. Она предусматривает оценку условий оказания услуг по таким общим критериям, как:

- открытость и доступность информации о социальной службе;
- комфортность условий предоставления социальных услуг и доступность их получения;
- время ожидания предоставления социальной услуги;
- доброжелательность, вежливость, компетентность работников;
- удовлетворенность качеством оказания услуг.

Не следует, однако, считать, что нуждающийся в рамках социального обслуживания наделен только правами. Этот вывод является справедливым лишь в части содержания элементарного материального правоотношения.

Когда же речь идет о содержании элементарного процедурного правоотношения, то в этом случае социальное обслуживание относится к категории двусторонне обязывающих, когда каждая сторона должна совершить определенные законодательством действия (или воздержаться от них). В частности, нуждающийся обязан соблюдать существующий режим и нормы поведения при оказании ему социальных услуг, представлять документы и сведения, которые могут повлиять на форму (способ), объем, виды и периодичность предоставления социальных услуг.

13.2.5. Возникновение, изменение и прекращение социального обслуживания

Основание возникновения правоотношения по социальному обслуживанию характеризуется сочетанием фактической и формальной сторон. С *фактической* точки зрения нуждаемость в социальных услугах порождается различными обстоятельствами преимущественно материально-бытового характера (вынужденная миграция населения; неспособность к самообеспечению (самообслуживанию) вследствие пожилого или малолетнего возраста, сиротства, безнад-

зорности (беспризорности); потребность в постоянном постороннем уходе; наличие внутрисемейного конфликта; отсутствие определенного места жительства и др.).

Тем не менее наличие того или иного факта еще не порождает правоотношения. Для этого необходимо соблюсти *формальную* сторону: гражданину (его представителю) для получения статуса нуждающегося в получении социальных услуг необходимо подать *заявление* (личное, опекунов, родственников) в письменной или электронной форме в уполномоченный государственный орган субъекта Федерации, а также предъявить перечень документов, который определяется нормативными правовыми актами и зависит от вида оказываемых услуг. В основном к таким документам относятся:

– документ, удостоверяющий личность;

– медицинское заключение, подтверждающее отсутствие противопоказаний к обслуживанию;

– справка органов социального обеспечения о размере пенсии и надбавок;

– справка о составе семьи, а также о размере заработной платы и других доходах каждого члена семьи;

– направление органа социальной защиты по месту жительства в случае полустационарного обслуживания;

– путевка, выдаваемая уполномоченным государственным органом, в ведении которого находится социальная служба, в случае стационарного обслуживания.

При оказании некоторых видов социальных услуг в дополнение к указанным документам представляется акт социально-бытового обследования условий проживания гражданина.

На основании предъявленных документов уполномоченным государственным органом субъекта Федерации принимается решение о предоставлении социальных услуг соответствующего вида и издается приказ о зачислении нуждающегося на обслуживание. Решение может также содержать отказ в предоставлении социальных услуг, который должен быть мотивирован, и по желанию гражданина может быть обжаловано в суд.

Основанием для изменения правоотношения являются различные обстоятельства, сведения, которые могут оказать влияние на вид, объем, периодичность и продолжительность предоставления социальных услуг. К ним, например, можно отнести улучшение ма-

териального положения, физического состояния, приводящее к устранению ограничений по самообслуживанию, устройство на работу, передача ребенка на воспитание в семью и т.п. При этом обязанностью нуждающегося является информирование социальной службы о наличии подобных изменений в жизни.

Прекращение социального обслуживания осуществляется приказом руководителя социальной службы в случаях:

- смерти гражданина;
- нарушения правил поведения и режима, установленных в организации социального обслуживания;
- истечения установленного срока для обслуживания;
- выявления медицинских противопоказаний для продолжения обслуживания;
- личного заявления или заявления законных представителей об отказе от оказания социальных услуг.

13.3. Медицинское обслуживание населения

13.3.1. Понятие медицинского обслуживания

В современном законодательстве термин «медицинское обслуживание» используется редко, в основном в качестве аналога понятия «медицинская помощь», которое фигурирует в ст. 41 Конституции РФ, в Законе об основах законодательства об охране здоровья граждан и в других нормативных правовых актах[1]. В свою очередь, медицинская помощь рассматривается как элемент системы охраны здоровья граждан и определяется как *комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг*. Толкование этого определения с очевидностью указывает на то, что законодатель разграничивает медицинскую помощь и медицинскую услугу. Высоко оценивая результат работы по легальному закреплению де-

[1] См.: *Закон* об основах обязательного социального страхования; Закон о медицинском страховании граждан; *Федеральный* закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в РФ» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2581 и др.

финиции этой важнейшей категории (чего, к слову, ранее не было), все же трудно согласиться с приведенным соотношением этих категорий в качестве общего и частного. Полагаем, что для более точного определения сущности взаимосвязи указанных явлений в праве социального обеспечения целесообразно выявить объективные признаки феномена, который принято именовать *медицинской помощью.*

Во-первых, оказание медицинской помощи характеризует осуществление внешнего воздействия (вмешательств, манипуляций) на организм человека, которое производится *физическим лицом*, имеющим специальные познания и право практически осуществлять их в области медицины, т.е. медицинским работником (врачом, фельдшером, санитаром и т.п.). В данном случае под правом практически осуществлять соответствующие действия понимается наличие у медицинского работника необходимых знаний и подтверждающих их документов (дипломов, лицензий и т.п.), определяемых законодательством РФ. Здесь, однако, речь не должна идти о субъективной возможности лица или о его фактическом желании реализовать это право, ибо в ряде случаев законодатель устанавливает *обязанность* медицинских работников осуществлять медицинскую помощь[1].

Во-вторых, данное воздействие имеет целью предупреждение расстройства либо сохранение (восстановление) здоровья человека. Изменение либо потребность в предупреждении изменения здоровья предполагает осуществление воздействий (манипуляций) со стороны медицинского работника, которое может быть различным по содержанию, имея профилактическую, диагностическую, лечебную, реабилитационную и другую направленность в зависимости от характера, степени и длительности расстройства здоровья (в том числе предполагаемого или прогнозируемого).

В-третьих, данное воздействие реализуется в отношении пациента в силу объективной невозможности им самостоятельно (т.е. лично, без внешнего участия) осуществить указанные мероприятия в связи с опасностью наступления либо свершившимся фактом расстройства здоровья. Данный признак отражает то, что *медицинская помощь* оказывается лишь в случаях, когда исчерпаны возможности

---

[1] См., например, ст. 35 Закона об основах законодательства об охране здоровья граждан.

для *самолечения (самопомощи)*, под которым следует понимать самостоятельное воздействие на организм, в том числе с использованием специальных средств (специального оборудования, лекарственных средств и т.п.), при котором никаких правоотношений не возникает (в силу отсутствия контрагента). При этом следует учитывать, что гражданин в подобных случаях независимо от субъективного осознания ситуации *не способен установить причин, предвидеть последствия либо препятствовать развитию расстройства собственного здоровья* в силу отсутствия необходимых познаний и (или) специальных средств, в связи с чем *возникает необходимость в оказании ему медицинской помощи*.

В-четвертых, воздействие оказывается путем осуществления медицинским работником определенных процедур (манипуляций), удовлетворяющих потребности пациента применительно к предупреждению расстройства здоровья либо его сохранению (восстановлению), которые допустимы с точки зрения закона, обоснованы медицинской наукой и подтверждены практикой. Стало быть, само действие по реализации этих процедур (манипуляций) выступает в качестве *объекта*, связывающего стороны в процессе оказания медицинской помощи, и по своей природе представляет собой не что иное, как *услугу*. Следовательно, медицинская помощь осуществляется в форме оказания пациенту услуги, содержание которой зависит от таких факторов, как:

- цель и направленность воздействия на организм пациента;
- характер и степень расстройства здоровья;
- актуальность с точки зрения медицины методики профилактики или лечения и др.

В этом смысле медицинскую услугу можно характеризовать как средство, использование которого позволяет осуществлять оказание медицинской помощи как цели обеспечения.

Таким образом, по нашему мнению, медицинская помощь в самом общем виде может быть определена как *система отношений, возникающих в области осуществления медицинским работником внешних воздействий (профилактических, лечебно-диагностических, реабилитационных и т.п.) на организм человека посредством оказания медицинских услуг в целях предупреждения расстройства либо сохранения (восстановления) его здоровья*. Предложенная дефиниция, однако, не означает ее бесспорности, а приведенные призна-

ки не исключают дальнейшее исследование данной проблемы, что позволит более полно отразить иные ее существенные аспекты.

Такое понимание медицинской помощи в определенной мере способствует решению вопроса о соотношении понятий «медицинская помощь» и «медицинское обслуживание» в пользу признания последнего (по аналогии с социальным обслуживанием) самостоятельным правоотношением. Другими словами, отношения по медицинской помощи под воздействием юридических фактов преобразуются в *индивидуализирующую правовую связь между нуждающимся и обязанной стороной, которая выражается в оказании медицинским работником медицинских услуг по основаниям, на условиях, в порядке и объеме, определенных законодательством*.

Так же как и большинство социально-обеспечительных правоотношений, медицинское обслуживание заключает в своей структуре элементарные материальное и процедурные правовые связи. При этом процедурное правоотношение обусловлено:

– порядком обращения пациента в медицинское учреждение и оформления его поступления (предъявление документов, обеспечение койко-местом и т.п.);

– поведением сторон в процессе предоставления медицинских услуг того или иного вида (назначение и выполнение лечебных процедур, установление и соблюдение режима и др.);

– порядком прекращения оказания медицинских услуг.

Материальное элементарное правоотношение характеризуется односторонней связью субъектов, где на стороне пациента только права (например, требовать оказания услуги установленного законодательством вида и качества, предоставления гарантированных государством лекарственных средств и др.), а на стороне медицинского учреждения – только обязанности. Законодательством об охране здоровья граждан установлен достаточно широкий перечень прав пациента, которые при осуществлении медицинского обслуживания в составе материального правоотношения приобретают для медицинского работника односторонне обязывающий характер. К ним относятся, в частности:

– право на предоставление информации лично пациенту о результатах обследования, течении болезни, методах лечения, связанном с ними риске, возможных вариантах медицинского вмешательства, их последствиях и результатах проведенного лечения;

– право на проведение по его просьбе консилиума и консультаций других специалистов;

– право на облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, доступными способами и средствами;

– право на сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведений, полученных при его обследовании и лечении, кроме случаев, установленных законом;

– право на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство;

– право на отказ от медицинского вмешательства.

Право на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство и право на отказ от вмешательства, несомненно, занимают особое место в содержании медицинского обслуживания. Добровольное информированное согласие является необходимым условием медицинского вмешательства, представляя собой элемент содержания материального правоотношения. Следовательно, данное право пациента не может предшествовать во времени собственно расстройству (или опасности расстройства) здоровья и (или) обращению (доставлению) в медицинское учреждение как юридическим фактам, порождающим соответствующее правоотношение.

При этом следует иметь в виду, что само медицинское вмешательство (т.е. манипуляции врача) не представляет собой самостоятельного правоотношения, поскольку при получении согласия на вмешательство от пациента врач лишь реализует обязанности, вытекающие из закона и правоотношения, на применение только тех способов и методик манипуляций (доктринальных медицинских правил), о которых был проинформирован пациент. Способы и методики вмешательства при этом составляют структуру медицинской услуги (как объекта правоотношения) и по своей природе являются техническими (технологическими) правилами, ибо регламентируют не общественные отношения, а технологию взаимодействия в данном случае субъекта (врача) и объекта вмешательства (органов пациента).

Тем не менее особенность медицинского обслуживания в отличие от других социально-обеспечительных правоотношений заключается в том, что при обстоятельствах, угрожающих жизни пациен-

та, в структуре данной правовой связи в отдельных случаях может возникать только материальное элементарное правоотношение. При этом основанием для его возникновения становится не юридический состав, что является обычным для других правоотношений в праве социального обеспечения, а юридический факт однократного действия, вызванный нарушением здоровья, влекущим угрозу для жизни пациента. Причем иногда может отсутствовать даже личное обращение за оказанием медицинских услуг (обращение может последовать, по существу, от любого лица, находящегося рядом с пострадавшим). Подобные ситуации складываются достаточно редко и преимущественно при оказании услуг неотложного характера (скорая помощь, интенсивная терапия в условиях реанимации и др.).

13.3.2. Виды медицинских услуг

В действующем законодательстве в обобщенном виде не представлены виды медицинских услуг[1]. Это обстоятельство вряд ли можно отнести к достоинствам имеющегося правового регулирования, что в отдельных случаях может стать препятствием для реализации прав граждан в этих отношениях и воплощения принципа доступности медицинских услуг. Между тем конкретный вид и содержание медицинской услуги напрямую влияет на объем прав нуждающегося и обязанностей государства и медицинских работников в правоотношении по медицинскому обслуживанию. В этой связи представляется важным с практической точки зрения классифицировать медицинские услуги на основе обобщения сведений, содержащихся в специальной литературе (медицинской и юридической), и действующих стандартов оказания медицинской помощи.

Одной из значимых классификаций медицинских услуг можно считать их деление по *содержанию воздействия на организм пациента*. Относительно названного критерия медицинские услуги подразделяются следующим образом:

---

[1] Определенная систематизация медицинских услуг в правоприменительных целях произведена в Приказе Минздравсоцразвития России от 27 декабря 2011 г. № 1664н «Об утверждении номенклатуры медицинских услуг».

▪ *профилактические услуги*. Они проводятся в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в целях предупреждения расстройства здоровья в связи с возникновением инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных и профессиональных заболеваний путем осуществления:

– обязательных (предварительных и периодических) медицинских осмотров;

– профилактических прививок;

– гигиенического воспитания и обучения;

▪ *диагностические услуги*. Данная группа услуг связана с определением причин (этиологии) расстройства здоровья, включая процедуру диспансеризации и экспертные заключения о состоянии здоровья;

▪ *консультационные услуги*. Речь идет об услугах, связанных с информированием пациента в доступной форме о состоянии здоровья, включая сведения о наличии расстройства здоровья, его прогнозе и течении, методах лечения, связанном с ним риске, возможных вариантах медицинского вмешательства, их последствиях и предполагаемых результатах. К этой же группе услуг относится информирование о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания и т.п., а также разъяснение возможности самостоятельного лечения с применением общедоступных лекарственных средств и изделий медицинского назначения;

▪ *лечебные услуги*. Данная группа услуг направлена на стабилизацию и сохранение здоровья, на устранение состояния, угрожающего жизни пациента, со стороны лечащего врача в случае заболевания, травмы, отравления и т.п. в целях предотвращения развития расстройства здоровья и минимизации вредных для пациента последствий посредством применения медицинских препаратов, средств медицинского назначения, а также включая оперативное медицинское вмешательство;

▪ *реабилитационные услуги*. Такие услуги, как правило, являются следствием оказания лечебных услуг и направлены на восстановление функционального состояния организма пациента, существовавшего до расстройства здоровья, либо на достижение определенных медицинских показателей, представляющих собой норму

при характеристике последствий того или иного вида заболевания или травмы.

Несмотря на некоторую условность предложенного деления, в рамках данной классификации следует отметить своеобразное положение такого вида услуг, как *диспансеризация*, которая имеет отношение одновременно к профилактическим и диагностическим услугам. Спецификой обладает также *санаторно-курортное лечение*, одновременно связанное с профилактическими, лечебными и реабилитационными услугами. Эти услуги оказываются только в отношении некоторых категорий граждан:

а) застрахованные по системе обязательного социального страхования:

– пострадавшие от трудового увечья или профессионального заболевания, если программой реабилитации для них предусмотрено санаторно-курортное лечение[1];

– работники, а также члены их семей[2], имеющие медицинские показания для санаторно-курортного лечения в соответствии с медицинским заключением в других случаях расстройства здоровья;

б) специальные категории нуждающихся:

– инвалиды, дети-инвалиды, инвалиды войны, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и некоторые другие категории[3];

– военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов и члены их семей[4];

---

[1] См. раздел V Положения об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2006 г. № 286).

[2] *Постановление* Правительства РФ от 21 апреля 2001 г. № 309 «Об утверждении Положения о приобретении, распределении, выдаче путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей» // СЗ РФ. 2001. № 18. Ст. 1853.

[3] См. ст. 6.1 Закона о государственной социальной помощи.

[4] *Постановление* Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 166.

– лица, занятые на работах с химическим оружием;
– граждане, пострадавшие от радиационных катастроф.

При анализе медицинских услуг с точки зрения представленной классификации одним из существенных является вопрос о механизме определения *качества* оказываемых медицинских услуг, который относится к числу дискуссионных. В последние несколько лет в деятельности государства последовательно реализуется одно из важных направлений реформирования системы здравоохранения, связанное с разработкой и юридическим закреплением стандартов оказания и порядка предоставления медицинских услуг. Несмотря на то, что указанные стандарты оказания медицинских услуг позиционируются в качестве основного критерия при оценке их качества, данная деятельность государства оценивается и в науке, и в практике неоднозначно. С одной стороны, наличие стандартов и правил оказания медицинских услуг, несомненно, следует рассматривать как важный этап в комплексе совершенствования медицинских мероприятий, обеспечения права граждан на качественную, квалифицированную помощь, а стало быть, гарантировать возможность контроля за медицинской организацией и лечащим врачом на предмет соответствия содержания оказываемых услуг требованиям, вытекающим из стандарта.

Тем не менее в практике, причем как правоприменительной, так и медицинской, возникают некоторые проблемы в части фактического применения указанных стандартов. В частности, некоторые представители медицины небезосновательно утверждают, что предписывать врачу какую-либо формализованную и унифицированную схему действий нецелесообразно, поскольку врачебная деятельность в большинстве случаев – это творческий процесс, который часто основывается на рекомендациях и разработках разных научно-медицинских школ. Кроме этого, ряд стандартов содержит описание медицинских услуг, которые по своему содержанию должны оказываться на уровне самых передовых достижений науки, притом что подавляющее большинство российских медицинских учреждений не в состоянии соответствовать таким идеальным образцам. В этой связи ученые делают вывод, что стандарты оказания медицинских услуг могут применяться в основном для экономических расчетов, но не для оценки качества медицинской помощи. При этом если исходить из того, что стандарты медицинских услуг являются обязатель-

ными для применения, то любое отклонение от них должно влечь юридическую ответственность.

Приемлемым решением вопроса об обеспечении качества медицинских услуг можно считать признание за стандартами характера рекомендаций, ведь, как справедливо отмечается в литературе, в большинстве официальных документов прослеживается идеология контроля качества медицинских услуг, а не создания систем управления качеством, в то время как зарубежный и отечественный опыт показывает, что качество не возникает в процессе контроля, а создается на каждом этапе оказания медицинской услуги[1].

Еще одна классификация медицинских услуг основывается на разграничении *функций медицинских организаций.* По этому критерию медицинские услуги можно классифицировать как:

– *первичные медико-санитарные услуги* (амбулаторные, профилактические услуги, включая диспансерное обследование и наблюдение);

– *медицинские услуги в рамках скорой (неотложной) помощи* (при состояниях, угрожающих жизни гражданина);

– *специализированные медицинские услуги* (при лечении отдельных заболеваний, требующих специальных методов диагностики, лечения и применения сложных медицинских технологий, паллиативная медицина, лечение редких (орфанных) заболеваний).

В зависимости от *характера расстройства здоровья* можно выделить следующие медицинские услуги:

– *амбулаторно-поликлинические услуги*, включая услуги дневного стационара, в отношении заболеваний, не требующих круглосуточной терапии и медицинского наблюдения;

– *стационарные услуги*, в отношении заболеваний, требующих круглосуточной терапии и медицинского наблюдения;

– *экстренные услуги*, в отношении заболеваний и состояний пациентов, угрожающих жизни человека.

Характеристика медицинского обслуживания явилась бы неполной, если не уделить внимание анализу организационно-правовых форм, в рамках которых происходит осуществление медицинских

---

[1] *Бедорева М.Ю., Садовой М.А.* Применение идеологии международных стандартов ИСО серии 9000 в создании системы управления качеством медицинской помощи // Медицинское право. 2008. № 1. С. 34–35.

услуг. Речь идет о соотношении медицинского обслуживания по системам *обязательного медицинского страхования* и *государственного медицинского обеспечения,* поскольку субъектный состав, комплекс прав и обязанностей субъектов, а также объем обеспечения имеют определенную специфику применительно к каждой организационно-правовой форме.

13.3.3. Медицинское обслуживание по системе обязательного медицинского страхования

С начала 90-х гг. XX в. в нашей стране была предпринята попытка реформировать сложившуюся в советский период систему здравоохранения в целом и систему обеспечения медицинскими услугами в частности в целях их совершенствования с учетом мирового опыта, повышения качества оказываемых медицинских услуг и стимулирования заинтересованности медицинских работников в более квалифицированном их предоставлении гражданам.

Для реализации этой цели в 1991 г. был принят первый Закон о медицинском страховании граждан. В 2010 г. ему пришел на смену новый Закон об обязательном медицинском страховании. Эти законодательные акты последовательно сформировали в Российской Федерации *обязательное медицинское страхование* в качестве элемента единой системы обязательного социального страхования.

Система обязательного медицинского страхования представляет собой взаимосвязанный комплекс организационно-финансовых и социально-обеспечительных правоотношений.

Субъектами обязательного медицинского страхования являются:

а) застрахованные лица. К ним прежде всего относятся граждане РФ, причем как работающие на основании трудового договора (гражданско-правового договора в случае уплаты страховых взносов), так и неработающие (неработающие пенсионеры, учащиеся, безработные и т.п.). Иностранные граждане относятся к числу застрахованных, как правило, в том случае, если они работают по трудовому договору на территории РФ и за них работодателями уплачиваются страховые взносы на обязательное медицинское страхование. В противном случае иностранные граждане из числа временно пребывающих, временно или постоянно проживающих на террито-

рии РФ считаются застрахованными только в части оказания услуг скорой (неотложной) помощи, а все иные виды услуг оказываются им на платной основе в случае добровольного вступления в отношения по медицинскому страхованию[1]. Кроме этого, особенности статуса иностранных граждан в области обязательного медицинского страхования определяются международными договорами РФ с другими государствами[2]. Лица, получившие в установленном порядке в РФ статус беженца, считаются застрахованными по системе обязательного медицинского страхования, а медицинские услуги предоставляются им на равных условиях с гражданами РФ;

б) страхователи. Страхователями в отношениях по обязательному медицинскому страхованию выступают *органы исполнительной власти* субъектов Федерации и муниципальных образований для неработающего населения и *работодатели* – для работающего населения;

в) страховая медицинская организация. Страховой медицинской организацией является юридическое лицо любой формы собственности, представляющее собой самостоятельный хозяйствующий субъект, обладающее необходимым для осуществления медицинского страхования уставным фондом и организующее свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Страховые медицинские организации не входят в систему здравоохранения и не оказывают медицинские услуги. Их основные обязанности:

– заключение *договора медицинского страхования*[3] со страхователями;

---

[1] См.: *Постановление* Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. № 1488 «О медицинском страховании иностранных граждан, временно находящихся в Российской Федерации, и российских граждан при выезде из Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6305; *Постановление* Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 186 «Об утверждении правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории РФ» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1035.

[2] См., например: *Соглашение* правительств государств – участников стран СНГ от 27 марта 1997 г. «Об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников Содружества Независимых Государств» // Российская газета. 1997. № 90.

[3] Согласно законодательству об обязательном медицинском страховании граждан *договор медицинского страхования* является соглашением между

– осуществление выбора медицинской организации, с которой заключается договор на оказание медицинских услуг застрахованным;

– контроль за качеством услуг, защита прав и интересов застрахованных в отношениях с медицинской организацией;

– обеспечение оплаты медицинской организации затрат и расходов за оказанные медицинские услуги;

– взыскание расходов на оплату услуг с фактического причинителя вреда и др.;

г) медицинская организация. К числу медицинских организаций относятся имеющие соответствующую лицензию юридические лица независимо от формы собственности, а также индивидуальные предприниматели, которые включены в единый реестр организаций, осуществляющих медицинскую деятельность в системе ОМС. Медицинская организация непосредственно оказывает медицинские услуги застрахованным и вправе требовать возмещения расходов, связанных с их оказанием, у страховой медицинской организации на основании заключенного между ними договора. Медицинские организации в соответствии с законодательством РФ и условиями договора несут ответственность за объем и качество предоставляемых медицинских услуг и за отказ в их предоставлении застрахованным. В случае нарушения медицинской организацией условий договора страховая медицинская организация вправе частично или полностью не возмещать затраты по оказанию медицинских услуг.

Страховой риск в обязательном медицинском страховании в соответствии с Законом об основах обязательного социального страхования определен как предполагаемое событие, с наступлением которого связывается *необходимость в получении медицинских услуг (медицинской помощи)*.

страхователем и *страховой медицинской организацией*, в соответствии с которым последняя обязуется организовывать и финансировать предоставление застрахованным медицинских услуг определенного объема и качества или иных услуг по программе обязательного медицинского страхования. Данный договор не следует путать с *договором на оказание медицинских услуг застрахованным*, который заключается страховой медицинской организацией с медицинской организацией.

Иначе страховой риск формулируется в ст. 3 Закона об обязательном медицинском страховании как предполагаемое событие, с наступлением которого возникает *необходимость осуществления расходов на оказание медицинской помощи*. Такое понимание социального страхового риска, несомненно, имеет финансово-экономическую природу и в определенной степени искажает цель и направленность обязательного медицинского страхования, которое связано с обеспечением конституционного права гражданина на охрану здоровья и оказание медицинских услуг в связи с необходимостью для гражданина предупреждать расстройство здоровья, осуществлять его сохранение или восстановление.

Страховой же *случай* рассматривается в законодательстве как свершившееся событие (заболевание, травма, иное состояние здоровья застрахованного лица, профилактические мероприятия), с наступлением которого возникает обязанность осуществлять обеспечение по обязательному медицинскому страхованию.

Как видно, указание на предполагаемое *событие* (как антоним факту-действию) сделано не вполне обоснованно. Стало быть, *страховой случай* в обязательном медицинском страховании должен охватывать не только сам факт расстройства здоровья, но и инициативные мероприятия как со стороны самого нуждающегося, так и со стороны медицинской организации (например, в случае обязательной диспансеризации), касающиеся помимо восстановления также предупреждения и сохранения здоровья.

Обеспечение по обязательному медицинскому страхованию осуществляется путем предоставления застрахованному лицу в связи с возникновением страхового случая *медицинских услуг.* В соответствии с законодательством об охране здоровья граждан предусматривается Программа государственных гарантий оказания бесплатных медицинских услуг. Эта программа состоит из двух частей: а) бюджетной и б) страховой. К страховому обеспечению по системе обязательного медицинского страхования населения, таким образом, относится та часть Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, которая связана с финансированием медицинских услуг за счет *средств обязательного медицинского страхования.* Данная часть Программы, в свою очередь, включает в себя два элемента:

– *федеральную (базовую) программу*, которая определяет виды и объемы предоставления медицинских услуг по системе обязательного медицинского страхования на всей территории РФ *за счет средств федерального ФОМС*. Содержание, объем и виды медицинских услуг, оказываемых за счет средств обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы, разрабатываются уполномоченным федеральным министерством в области здравоохранения и утверждаются постановлением Правительства РФ на период, определяемый законами о федеральном бюджете и бюджетах государственных социальных (внебюджетных) фондов;

– *территориальную (дополнительную) программу,* которая предусматривает предоставление дополнительных (по отношению к Базовой программе) видов и объемов медицинских услуг за счет территориальных ФОМС. Данная программа разрабатывается на основе Базовой программы и утверждается органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Медицинские услуги в рамках системы обязательного медицинского страхования предоставляются медицинскими организациями, входящими в систему обязательного медицинского страхования, на основании предъявленного нуждающимся полиса обязательного медицинского страхования (*страхового полиса). Страховой полис* представляет собой действующий на всей территории РФ документ, удостоверяющий право застрахованного лица на бесплатное оказание медицинской помощи в объеме, предусмотренном Базовой программой ОМС, который в соответствии с законодательством выдается лично или через представителя каждому застрахованному лицу.

Кроме оказания медицинских услуг в рамках программ обязательного медицинского страхования в качестве обеспечения по страхованию предусматриваются также и другие мероприятия, в частности, предоставление питания, койко-места, медикаментов, специального ухода за больным и другие, связанные с осуществлением медицинского обслуживания.

13.3.4. Медицинское обслуживание за счет бюджетных средств (государственное медицинское обслуживание)

Медицинское обслуживание за счет средств бюджетов является вторым элементом (наряду с обеспечением по системе обязательного медицинского страхования) Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи. Субъектный состав государственного медицинского обслуживания в отличие от обязательного медицинского страхования включает только два участника: *пациента* и *медицинскую организацию*.

Пациентом в этом правоотношении может выступать любой гражданин РФ, но при этом по отношению к некоторым видам медицинских услуг (независимо от медицинских услуг по системе ОМС) с учетом характеристики расстройства здоровья. Нужно также иметь в виду, что в отдельных случаях медицинские услуги в рамках государственного медицинского обслуживания предоставляются только определенным категориям пациентов в соответствии со специальными законодательными актами.

Медицинские организации в зависимости от уровня могут иметь федеральную, региональную или муниципальную подчиненность. В федеральных медицинских организациях за счет средств *федерального бюджета* предоставляются *специализированные медицинские услуги*, в том числе высокотехнологичные, при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики, лечения и использования сложных, уникальных или ресурсоемких медицинских технологий, паллиативные услуги, а также услуги некоторым категориям:

– гражданам, имеющим право на получение набора дополнительных медицинских услуг и лекарственных средств в соответствии с законодательством[1];

– населению в закрытых административно-территориальных образованиях и в других территориях с особым статусом, перечень которых определяется Правительством РФ;

– лицам, замещающим высшие государственные должности РФ (Президент РФ, члены Правительства РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации);

---

[1] См. ст. 6.1 и 6.2 Закона о государственной социальной помощи.

– военнослужащим по призыву и по контракту, сотрудникам правоохранительных органов и членам их семей[1], судьям[2];

– гражданам, занятым на работах с химических оружием[3] и некоторым другим.

В медицинских организациях субъектов Федерации и за счет средств региональных бюджетов оказываются медицинские услуги в отношении жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или его инвалидности, и некоторых других видов расстройств здоровья.

За счет средств бюджетов муниципальных образований (в том числе в случае передачи им соответствующих обязанностей от субъектов Федерации) в муниципальных медицинских организациях оказываются медицинские услуги, в частности, в рамках врачебно-физкультурных диспансеров, центров профпатологии, охраны здоровья семьи, охраны репродуктивного здоровья подростков и др. Как правило, к их числу относятся наиболее распространенные виды услуг профилактического или лечебно-реабилитационного характера, не имеющие при этом большой сложности по сравнению с услугами, осуществляемыми в федеральных и региональных медицинских организациях.

---

[1] См., например: *Постановление* Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 166.

[2] Пункт 5 ст. 19 Закона о статусе судей.

[3] *Постановление* Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 899 «О порядке медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения граждан, занятых на работах с химических оружием» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 157.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Официальные издания

Бюллетень ВЦСПС	–	Бюллетень Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов
Ведомости ВС СССР	–	Ведомости Верховного Совета СССР
Ведомости СНД и ВС СССР, РСФСР, РФ	–	Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, РСФСР, РФ
СЗ РФ	–	Собрание законодательства Российской Федерации
САПП РФ	–	Собрание актов Президента и Правительства РФ
СЗ СССР	–	Собрание законодательства СССР
СП СССР, РСФСР	–	Собрание постановлений СССР, РСФСР
СУ РСФСР	–	Собрание узаконений РСФСР

Основные нормативные акты

ГК РФ	–	Гражданский кодекс Российской Федерации
НК РФ	–	Налоговый кодекс Российской Федерации
ТК РФ	–	Трудовой кодекс Российской Федерации
УИК РФ	–	Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
УПК РФ		Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
Закон о страховых пенсиях	–	Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6965
Закон об основах социального обслуживания	–	Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007
Закон об основах охраны здоровья	–	Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724
Закон об обязательном медицинском страховании	–	Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422
Закон об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	–	Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 18
Закон о трудовых пенсиях	–	Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51 (ч. 1). Ст. 4920
Закон о государственном пенсионном обеспечении	–	Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831

Закон об обязательном пенсионном страховании	–	Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832
Закон о государственной социальной помощи	–	Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699
Закон об основах обязательного социального страхования	–	Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686
Закон об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	–	Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803
Закон о прожиточном минимуме	–	Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904
Закон об индивидуальном учете в системе обязательного пенсионного страхования	–	Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401
Закон о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов	–	Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198
Закон о социальной защите инвалидов	–	Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563

Закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей	–	Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929
Закон о защите от чрезвычайных ситуаций		Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ.1994. № 35. Ст. 3648
Закон от 12 февраля 1993 г.	–	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» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328
Закон о статусе судей	–	Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1792
Закон о социальной защите чернобыльцев	–	Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699
Закон о занятости населения	–	Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915 (в ред.)
Закон о государственных пенсиях 1990 г.	–	Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 361
Закон о пенсионном обеспечении граждан в СССР	–	Закон СССР от 15 мая 1990 г. «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 416

Закон о государственных пенсиях 1956 г.	–	Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313
Постановление СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941		Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семьям в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 40. Ст. 3753

Государственные органы и учреждения

ВВК (ВЛК)	–	Военно-врачебная комиссия (врачебно-летная комиссия)
ВС РФ	–	Верховный Суд Российской Федерации
КС РФ	–	Конституционный Суд Российской Федерации
МВД России	–	Министерство внутренних дел Российской Федерации
Минздравсоцразвития России	–	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации
Минобороны России	–	Министерство обороны Российской Федерации
Минтруда России	–	Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство труда Российской Федерации

Минюст России	–	Министерство юстиции Российской Федерации
МСЭК	–	Медико-социальная экспертная комиссия
МЧС России	–	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
НКТ СССР, РСФСР	–	Народный комиссариат труда СССР, РСФСР
ПФР	–	Пенсионный фонд Российской Федерации
СМ РФ	–	Совет Министров – Правительство Российской Федерации
СМ СССР	–	Совет Министров СССР
ФСИН России	–	Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации
ФСБ России	–	Федеральная служба безопасности Российской Федерации
ФСКН России	–	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за незаконным оборотом наркотиков
ФСС	–	Фонд социального страхования Российской Федерации
ФОМС	–	Федеральный и (или) территориальные фонды обязательного медицинского страхования

О Г Л А В Л Е Н И Е

Глава 1. СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 3
1.1. Определение социального обеспечения 3
1.1.1. Нуждаемость 5
1.1.1.1. Понятие нуждаемости и ее причины 5
1.1.1.2. Нуждаемость, порождаемая материально-бытовыми факторами 10
1.1.1.3. Нуждаемость, порождаемая физиологическими факторами 18
1.1.1.4. Нуждаемость, порождаемая природными факторами 25
1.1.1.5. Нуждаемость, порождаемая антропогенными факторами 26
1.1.1.6. Нуждаемость, порождаемая иными обстоятельствами, специально предусмотренными законодательством 30
1.1.2. Цели и форма социального обеспечения 31
1.1.3. Алиментарность социального обеспечения 34
1.1.4. Организационно-финансовая система (организационно-правовые формы) социального обеспечения 38
1.2. Соотношение социального обеспечения со смежными категориями. 43

Глава 2. МЕСТО ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВА РОССИИ 48
2.1. Цели, задачи и функции права социального обеспечения 48
2.2. Предмет права социального обеспечения 55
2.3. Метод права социального обеспечения 60
2.4. Нормы права социального обеспечения 66
2.4.1. Сущность и особенности норм права социального обеспечения .. 66
2.4.2. Классификация норм права социального обеспечения 70
2.5. Система и структура права социального обеспечения 76
2.6. Соотношение права социального обеспечения с другими отраслями права России 84
2.7. Основные этапы развития права социального обеспечения в России 88
2.7.1. Досоциалистический этап 90
2.7.2. Социалистический (советский) этап 98
2.7.3. Современный (постсоциалистический) этап 104

Глава 3. ПРИНЦИПЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 111
3.1. Понятие и система принципов права социального обеспечения 111
3.2. Отраслевые принципы права социального обеспечения 118

Глава 4. ИСТОЧНИКИ (ФОРМА) ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 127
4.1. Понятие и особенности источников права социального обеспечения 127
4.2. Виды и общая характеристика источников права социального обеспечения 130
4.3. Способы систематизации законодательства о социальном обеспечении 145
4.4. Действие законодательства о социальном обеспечении 147

Глава 5. ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 153
5.1. Понятие и виды юридических фактов в праве социального обеспечения 153
5.2. Материальные юридические факты (основания и условия права на социальное обеспечение) 155
5.3. Процедуры установления юридических фактов в праве социального обеспечения 158

Глава 6. СТАЖ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 161
6.1. Юридическая природа стажа в праве социального обеспечения 161
6.2. Виды и структура стажа в праве социального обеспечения 164
6.2.1. Общий трудовой стаж 164
6.2.2. Страховой стаж 166
6.2.2.1. Страховой стаж при обеспечении пособиями 167
6.2.2.2. Страховой стаж при обеспечении пенсиями 168
6.2.3. Выслуга лет 175
6.3. Правила исчисления стажа 180
6.3.1. Способы исчисления стажа 180
6.3.2. Исчисление общего трудового стажа 182
6.3.3. Исчисление страхового стажа 183
6.3.3.1. Исчисление страхового стажа при обеспечении пособиями 183
6.3.3.2. Исчисление страхового стажа при обеспечении пенсиями 183
6.3.4. Исчисление выслуги лет 184
6.4. Правила подтверждения стажа в праве социального обеспечения 189

Глава 7. ПРАВООТНОШЕНИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 197
7.1. Система правоотношений в праве социального обеспечения 197
7.2. Социально-обеспечительное правоотношение 199

7.2.1. Субъекты социально-обеспечительных правоотношений 202
7.2.2. Объекты социально-обеспечительных правоотношений 207
7.2.3. Содержание социально-обеспечительных правоотношений 208
7.2.4. Классификация социально-обеспечительных правоотношений ... 211
7.3. Организационно-финансовые правоотношения 212

Глава 8. СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ 217
8.1. Понятие социально-обеспечительного предоставления 217
8.2. Система социально-обеспечительных предоставлений 220
8.2.1. Пенсия 220
8.2.2. Пособие 224
8.2.3. Льгота 226
8.2.4. Компенсация 233
8.2.5. Предметы первой необходимости 236
8.2.6. Социально-обеспечительные услуги 236
8.3. Классификация социально-обеспечительных предоставлений 242

Глава 9. ПЕНСИОННОЕ ПРАВО 246
9.1. Общая часть пенсионного права 246
9.1.1. Пенсионное право в системе права социального обеспечения и его основные категории 246
9.1.2. Классификация пенсий 255
9.1.3. Принципы пенсионного права 258
9.1.4. Пенсионные правоотношения 261
9.1.5. Исчисление пенсий 268
9.2. Особенная часть пенсионного права 278
9.2.1 Пенсии по возрасту 278
9.2.1.1. Общая характеристика пенсий по возрасту 278
9.2.1.2. Особенности пенсионного обеспечения по возрасту лиц, пострадавших от техногенных катастроф 289
9.2.2. Пенсии по инвалидности 300
9.2.3. Пенсии по случаю потери кормильца 307
9.2.4. Пенсии за выслугу лет 318
9.2.4.1. Понятие и генезис пенсий за выслугу лет (за специальный стаж) 318
9.2.4.2. Основание и условия обеспечения пенсией за выслугу лет ... 322
9.2.4.3. Пенсионное обеспечение за выслугу лет государственных гражданских служащих 329
9.2.4.4. Пенсионное обеспечение за выслугу лет военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий 332
9.2.4.5. Пенсионное обеспечение судей судов РФ 335

9.2.4.6. Пенсионное обеспечение за выслугу лет работников летно-испытательного состава авиации и космонавтов 338
9.2.5. Пенсионные процедуры 339

Глава 10. ПОСОБИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ..... 348
10.1. Классификация и место пособий в системе права социального обеспечения 348
10.2. Замещающие пособия 354
10.2.1. Общая характеристика замещающих пособий 354
10.2.2. Пособия по временной нетрудоспособности..... 367
10.2.2.1. Пособие при заболевании или травме (увечье), связанных с утратой трудоспособности..... 367
10.2.2.2. Пособие по уходу за больным членом семьи 371
10.2.2.3. Пособие при санаторно-курортном лечении..... 374
10.2.2.4. Пособия при карантине и при протезировании по медицинским показаниям..... 375
10.2.2.5. Основания для снижения размера, ограничения периода выплаты и отказа в назначении пособий по временной нетрудоспособности 377
10.2.3. Пособия на период социальных отпусков 382
10.2.3.1. Пособие на период отпуска по беременности и родам..... 382
*10.2.3.2. Пособие на период отпуска при усыновлении (удочерении)*386
10.2.3.3. Пособие на период отпуска по уходу за ребенком 388
10.3. Восполняющие пособия..... 392
10.3.1. Пособия в связи с рождением и воспитанием детей..... 393
10.3.1.1. Пособия женщинам при постановке на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности..... 396
10.3.1.2. Пособия в связи с беременностью (усыновлением)..... 398
10.3.1.3. Пособия при рождении ребенка и при передаче ребенка на воспитание в семью..... 401
10.3.1.4. Пособия по уходу за детьми 403
10.3.2. Пособия в связи с утратой или недостаточностью (отсутствием) средств к существованию..... 407
10.3.2.1. Пособие по безработице..... 407
10.3.2.2. Пособия в связи с малообеспеченностью..... 413
10.3.2.3. Пособие в связи с уходом за нетрудоспособным лицом 417
10.3.2.4. Пособия беженцам и вынужденным переселенцам 419
10.3.3. Пособия при нарушении здоровья..... 420
10.3.4. Пособия для оплаты некоторых товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства 424
10.3.5. Пособия в связи со смертью гражданина..... 427
10.4. Компенсирующие пособия 431

10.4.1. Пособия для компенсации расходов на оплату отдельных видов товаров и услуг ... 432
10.4.2. Пособия в связи с утратой (повреждением) жилья или иного имущества ... 437
10.4.3. Пособия для компенсации расходов в связи с приобретением (строительством) жилья ... 439

Глава 11. ЛЬГОТЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ... 441
11.1. Место льгот в системе права социального обеспечения и их классификация ... 441
11.2. Специфика правоотношения по предоставлению социально-обеспечительных льгот ... 446
11.3. Общая характеристика современного этапа развития социально-обеспечительных льгот ... 448

Глава 12. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДМЕТАМИ ПЕРВОЙ НЕОБХОДИМОСТИ. КОМПЕНСАЦИИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ... 453
12.1. Обеспечение предметами первой необходимости ... 453
12.2. Компенсации в праве социального обеспечения ... 458

Глава 13. СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ УСЛУГИ ... 463
13.1. Место социально-обеспечительных услуг в системе права социального обеспечения ... 463
13.2. Социальное обслуживание населения ... 467
13.2.1. Понятие социального обслуживания ... 467
13.2.2. Субъекты социального обслуживания ... 470
13.2.3. Виды социальных услуг ... 472
13.2.4. Осуществление социального обслуживания ... 475
13.2.5. Возникновение, изменение и прекращение социального обслуживания ... 477
13.3. Медицинское обслуживание населения ... 479
13.3.1. Понятие медицинского обслуживания ... 479
13.3.2. Виды медицинских услуг ... 484
13.3.3. Медицинское обслуживание по системе обязательного медицинского страхования ... 489
13.3.4. Медицинское обслуживание за счет бюджетных средств (государственное медицинское обслуживание) ... 494

Список сокращений ... 496

Для заметок

Учебное издание

Авторы

АГАШЕВ Дмитрий Владимирович
АРАКЧЕЕВ Виктор Сергеевич
БУТЕНКО Евгений Игоревич
ГРАНКИН Константин Владимирович
ЕВСТИГНЕЕВА Любовь Алексеевна
ЗЕЛЕНИНА Анна Юрьевна

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Учебник

Редактор *Е.В. Лукина*
Компьютерная вёрстка *Г.П. Орловой*

Подписано в печать 13.05.2015 г.
Формат 60x84 1/16. Печ. л. 31,8; усл. печ. л. 27,6; уч.-изд. л. 27,4.
Тираж 500 экз. Заказ

ООО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4
Отпечатано в ООО «Печатная мануфактура», 634055, г. Томск, а/я 3967,
тел. (3822) 493119, 490094, e-mail: pechat@tomsk.ru