

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Д. В. Агашев*

СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению социально-обеспечительного предоставления как одной из ключевых и наименее исследованных категорий в праве социального обеспечения. Актуальность темы объясняется ее непосредственной связью с качественными и количественными аспектами прав граждан на социальное обеспечение при явном несовершенстве соответствующего отраслевого юридического инструментария как в теоретическом, так и в прикладном смысле. В работе подчеркиваются значение и интегративные свойства социально-обеспечительного предоставления для системы права социального обеспечения и его понятийного аппарата. На основе анализа современного законодательства, а также нормативных правовых актов прошлых лет автор делает вывод, что общие качества социально-обеспечительных предоставлений во многом схожи, в том числе в разные исторические эпохи и в разных государствах, обладают едиными свойствами. В работе посредством моделирования, логического, системно-структурного методов обосновывается, что эти факторы, включая принципы функционирования и развития данного явления в праве социального обеспечения, обусловлены определенными закономерностями. Качественные же свойства социально-обеспечительного предоставления устойчивы и находятся в имманентной зависимости от его внутреннего строения. Этим объясняется объективная ограниченность мер государственного воздействия на состояния нуждаемости. При этом в социально-обеспечительном предоставлении заключены свойства самого социального обеспечения как системы более высокого порядка. Автором предлагается определение понятия социально-обеспечительного предоставления, анализируются элементы структуры этого явления, а также обращается внимание на необходимость законодательного закрепления на федеральном уровне соответствующей правовой конструкции. В работе приводится модель нормативно сложившейся современной системы социально-обеспечительных предоставлений. Высказывается мнение о том, что социально-обеспечительное предоставление включается в структуру субъективного права нуждающегося лица и, как следствие, требует совершенствования существующей системы его защиты. В частности, отмечается, что специфика отраслевого механизма правового регулирования, выраженная в сочетании элементарных процедурной и материальной правовых связей субъектов, делает необходимым нормативную фиксацию комбинированного (сложного) способа защиты права нуждающегося лица. Этому способу свойственно соединение требований о признании права с одновременным обязательством органа социального обеспечения совершить конкретные фактические действия при обращении лица в юрисдикционный орган.

© Агашев Д. В., 2017

* Агашев Дмитрий Владимирович, кандидат юридических наук, доцент Крымского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Симферополь)
agajur@outlook.com
295006, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Павленко, д. 5

Ключевые слова: социальное обеспечение, социально-обеспечительное предоставление, структура предоставления, нуждаемость, причины нуждаемости, форма предоставления, цель предоставления, объем предоставления, субъективное право, защита субъективного права.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.125.4.133-144

Социально-обеспечительное предоставление без преувеличения является одной из основополагающих категорий права социального обеспечения и, одновременно, сложной отраслевой теоретической проблемой. Однако в специальной литературе анализу этого феномена должного внимания не уделяется, он давно не становится целевым объектом познания и не подвергается необходимому научному осмыслению, ощущается явная стагнация исследований в этом направлении. Специалисты преимущественно ограничиваются лишь констатацией и толкованием тех мер воздействия на состояния нуждаемости (и, главное, придерживаются той нередко спорной терминологии), которые лежат на поверхности и текстуально вытекают из положений нормативных правовых актов системы социального обеспечения¹. При этом, как правило, остаются без внимания вопросы сущности, правовых признаков, системы и структуры, генезиса социально-обеспечительного предоставления и его модификаций, закономерности появления и «отмирания» соответствующих правовых инструментов, показатели эффективности одних

мер и неэффективности других. В итоге законодателю редко предлагаются заслуживающие внимания, в том числе дискуссионные, идеи по совершенствованию законодательства о конкретных мерах социального обеспечения, что, безусловно, сковывает законотворческий процесс в этой области².

Вместе с тем анализ современного законодательства, а также нормативных правовых актов прошлых лет, дает определенные основания считать, что меры государственного реагирования на состояние нуждаемости на протяжении длительного исторического периода не только в отечественном, но и в зарубежном правовом порядке³ имели и имеют много общего, обладают, как представляется, едиными свойствами, нередко характеризуются полным тождеством.

В ходе исторического развития системы социального обеспечения законодатель десятилетиями совершенствовал механизмы преодоления нуждаемости, постепенно выявляя непродуктивные меры, отказываясь от рудиментарных. К числу последних можно отнести возникшую в России XVII в. практику предоставления прожиточных поместий⁴ или создание в XIX в. систе-

¹ Такой подход можно условно назвать квазидедуктивным, поскольку частные выводы исследователей формируются из неизвестной общей посылки, осуществляются без анализа понятия более высокого уровня обобщения. Складывается впечатление, что соответствующие конструкции (конкретные меры государственного воздействия и их признаки) возникают на основании некоего априорного знания о явлении. Результатом такого подхода становятся подмена понятий, тавтология, правовые эвфемизмы не только на теоретическом уровне, но и, что намного существеннее, на уровне нормативно-правового регулирования, когда льгота отождествляется с гарантией, пособие облачается в множество разнородных терминов, а пенсия размывается в ряду межотраслевых категорий.

² Кручек И. В. Государственная социальная помощь на основе социального контракта в Республике Крым как мера социальной поддержки малообеспеченной семьи в свете Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 года // Крымский научный вестник. 2016. № 1 (7). С. 207—226.

³ Vrooman J. C. Rules of Relief (Institutions of social security, and their impact) // The Netherlands Institute for Social Research | scp. The Hague, 2009 ; Russell J. W. Double Standard: Social Policy in Europe and the United States. N. Y. : Rowman & Littlefield Ltd, 2010. В указанных работах можно обнаружить множество сходных с отечественной практикой приемов правового регулирования социально-обеспечительных отношений, включая социально-обеспечительные предоставления.

⁴ Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. Т. 3 : Акты Земских соборов. М., 1985. С. 45. Данная мера предусматривала предоставление, а также недопущение изъятия земельных участков у вдов и детей погибших воинов как условие для самообеспечения соответствующих лиц посредством возделывания этих земель. Однако фактически при отсутствии глав семейств земли нередко приходили в упадок или переходили в пользование других лиц.

мы эмеритальных касс⁵, имевших выраженный сословный и квазигосударственный характер. Нетрудно найти и другие примеры более или менее удачных вариантов осуществления государственных мер в области социального обеспечения нуждающихся.

Не вдаваясь в детали и не стремясь к исторической дискуссии о сравнительной эффективности тех или иных мероприятий, нужно, однако, обратить внимание на то, что общие качества социально-обеспечительных предоставлений (и их прототипов) во многом сходны, в том числе в разные исторические эпохи и в разных государствах. При этом нет никаких оснований говорить о многочисленности или многообразии⁶ соответствующих мер, поскольку их число в целом оставалось и остается относительно стабильным на протяжении десятилетий, хотя модификации (вариации) действительно имеют место в зависимости от конкретных юридических фактов, а также политических, экономических и других условий, в которых находится государство на определенном историческом этапе. Разнообразие мер реагирования, однако, не означает многообразия мер.

Подтвердить данный тезис несложно: достаточно привести примеры с появлением в законодательстве государственных социальных пенсий (по возрасту, по инвалидности, по потере кормильца) или пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим, которые являются лишь частными случаями по

отношению к более общему явлению (пенсии). Таким образом, законодатель с учетом причины нуждаемости и некоторых иных обстоятельств просто использует известные и сложившиеся традиционные правовые средства, лишь адаптируя к необходимости решения частных, в том числе новых, задач.

При этом важным представляется еще одно замечание: социально-обеспечительное предоставление объективно содержит в себе свойства самого социального обеспечения как системы более высокого порядка. В этом смысле следует исходить из того, что социально-обеспечительное предоставление является отдельной мерой в системе правовых средств, осуществляемых государством от имени общества, в целях помощи или содержания нуждающихся лиц за счет общественных и обобществленных средств в объеме удовлетворения их алиментарных потребностей⁷. Этот тезис способствует четкому отграничению социально-обеспечительного предоставления от смежных явлений (гарантийных выплат в рамках трудовых или служебных отношений, заработной платы, денежного содержания или довольствия и др.), а также от некоторых неоднозначно трактуемых понятий⁸.

В то же время вряд ли можно считать оптимальным соотношение социального обеспечения и конкретного предоставления через используемую в литературе категорию «вид социального обеспечения». С теоретической точки зрения это как минимум неточ-

⁵ Уставы эмеритальных касс гражданского ведомства. Т. 3. СПб., 1886.

⁶ Некоторые исследователи, формулируя и раскрывая содержание принципа «всесторонности и многообразия видов социального обеспечения» либо констатируют такое многообразие без каких-либо пояснений (Сулейманова Г. В. *Право социального обеспечения*. Ростов н/Д, 2004. С. 51—52), либо просто объясняют это большим числом причин нуждаемости (Жумагулов Г. М., Ахметов А., Ахметова Г. *Право социального обеспечения*. Алматы, 2005. С. 30—31).

⁷ *Право социального обеспечения России* / под ред. Д. В. Агашева, В. С. Аракчеева. Томск, 2015. С. 3—47.

⁸ Примером можно считать понятие «негосударственная пенсия» — очевидный юридический оксюморон, ибо никаких иных пенсий, кроме исходящих от государства (вне зависимости от организационно-правовой формы), в праве социального обеспечения быть не может (Аракчеев В. С. *Пенсионное право России*. СПб., 2003. С. 11—49). В действительности по своей правовой природе озвученная категория представляет собой ни что иное, как страховое возмещение по индивидуальному гражданско-правовому страхованию, и собственно к праву социального обеспечения отношения не имеет. Вероятно, причина появления такого термина кроется в использовании без надлежащей адаптации правовых конструкций, заимствованных из англо-американского правопорядка. Там, как известно, часто не производится различия между терминами «pension» и «benefits», отражающими, скорее, цель выплаты, но вовсе не идентичность их правовой природы. Однако при таком подходе пенсия может быть признана равнозначной и пожизненному содержанию с иждивением, и ренте, что не только не соответствует действительности, но является ни чем иным, как «юридической химерой» или «правовым суррогатом» (Хохлов Е. Б. *Юридические химеры как проблема российской правовой науки* // *Правоведение*. 2004. № 1 (252). С. 4—14).

но, а с практической — непродуктивно. Ведь с позиции формальной логики термин «вид» отражает лишь определенную ступень познания объекта, этап движения от обобщенных (родовых) признаков к индивидуальным, а в целом — это инструмент для классификации явлений (понятий)⁹. Именно поэтому не следует отождествлять категории «вид социального обеспечения» и «социально-обеспечительное предоставление», поскольку первая представляет собой промежуточный результат логической операции (классификации), а второе — аутентичное явление с персонифицированными свойствами.

С учетом изложенного полагаем, что меры воздействия на состояние нуждаемости независимо от их номинации, социально-политического строя, экономических отношений, субъектов-получателей обладают какими-то едиными внеисторическими признаками и свойствами, которые фиксируют их полезность для достижения целей и задач в рамках государственной социальной политики. Попробуем обобщенно представить эти черты:

- 1) они едины по государственно-правовой природе, но различны по качеству и результативности;
- 2) они осуществляются только в отношении нуждающихся, которые, по мнению общества и государства, утратили либо не приобрели собственный источник средств или необходимые условия к существованию либо располагают определенными средствами и условиями, но в объеме, недостаточном для самообеспечения;
- 3) они имеют выраженный государственно-правовой характер, регламентируются исключительно нормами права социального обеспечения и не предполагают использование частноправовых методов и конструкций;
- 4) они обладают объективностью, а следовательно, и относительной устойчивостью, поскольку в самой причине нуждаемости, как

правило, и обнаруживаются признаки необходимого вида реакции на соответствующее обстоятельство;

- 5) они имеют общую структуру и характеризуются взаимосвязанностью элементов, которые при определенной их комбинации адаптируют, «приспосабливают» конкретную меру к конкретной ситуации, позволяя в том числе избегать дублирования воздействия, обеспечивать эффективность использования финансовых ресурсов, а также разграничивать предоставления между собой.

Обладая отмеченными общими свойствами, если следовать укоренившимся в науке представлениям о системном подходе и общей теории систем¹⁰ при исследовании явлений действительности (в том числе правовой), каждая мера государственно-правового воздействия на состояние нуждаемости может быть представлена в виде системы определенным образом структурированных элементов, одновременно заключающих в себе родовое единство свойств и опосредующих переход от количественного накопления к новому качеству.

Это внутреннее устройство позволяет законодателю варьировать влияние для результативного воздействия на конкретное состояние нуждаемости, контролировать его развитие, а в дальнейшем также адаптировать конкретную меру государственного реагирования с учетом специфики соответствующего жизненного обстоятельства. Но одновременно социально-обеспечительное предоставление — константа, определенная публично-правовым решением государства для соответствующего состояния нуждаемости. Она исключает для нуждающегося как диспозитивный, так и индивидуально-произвольный механизм определения меры воздействия на эту ситуацию. Другими словами, нуждающийся вправе выбирать лишь между способностью (и возможностью) подтвердить свое притязание на нормативно определенное предоставление (участвовать в процедурном правоотношении) или отказаться от этого¹¹, но

⁹ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 82.

¹⁰ Берталанфи Л. фон. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 23—82; Садовский В. М. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. М., 1974; Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Основы системного анализа. Томск, 2001; и др.

¹¹ Безусловно, здесь речь не идет о допускаемой законом альтернативе, например между пенсией по возрасту и пенсией по инвалидности при одновременном наличии необходимых фактов, поскольку с точки зрения правовых признаков (структуры) — это лишь вариации одного и того же предоставления (пенсии).

не более. Таким образом, с теоретической точки зрения, социально-обеспечительное предоставление может быть определено в качестве системы правовых признаков определенной меры государственно-общественного дифференцированного реагирования на состояние нуждаемости, которую законодатель считает адекватной и целесообразной для воздействия на соответствующую жизненную ситуацию, нарушающую жизнедеятельность человека.

В рассматриваемом контексте элементы структуры социально-обеспечительного предоставления представляют собой, образно выражаясь, правовой шифр, код, позволяющий при верном анализе и подборе фактических данных перейти к эффективному решению определенной проблемы. Одновременно точное понимание структуры и необходимой комбинации элементов социально-обеспечительного предоставления позволяет избежать случаев создания и использования неестественных, суррогатных, надуманных правовых инструментов в социально-обеспечительной политике государства, исключить подмену юридических понятий и в конечном итоге не допускать введения в заблуждение граждан¹².

К числу неотъемлемых структурных элементов каждого социально-обеспечительного предоставления целесообразно отнести, на наш взгляд, следующие атрибуты (в целом производные от признаков социального обеспечения):

Основание для признания лица нуждающимся (причина нуждаемости). В данном случае имеются в виду различные юридические факты, признаваемые государством в качестве оснований для осуществления в отношении граждан определенных законодательством мер государственного реагирования в рамках системы социального обеспечения в целом (включая бюджетную и страховую составляю-

щие)¹³. Число соответствующих обстоятельств весьма обширно и обусловлено различными факторами, имеющими, как правило, объективный характер (материально-бытовыми, антропогенными, природными, социальными, физиологическими и другими).

Цель обеспечения. Этот атрибут отражает характер содействия со стороны государства, отвечая на вопрос, что предоставляется лицу в связи с установленными законодательством фактами (причинами нуждаемости). 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:

- 1) имеют определенный источник средств (условий) к существованию, но этот источник в связи с объективной невозможностью устранения причины необеспеченности был ими временно утрачен, хотя может и должен быть восстановлен;
- 2) обладают постоянным источником средств (условий) к существованию, но его (их) объем не в состоянии гарантировать жизне существование, т.е. он настолько незначителен, что государство принимает на себя обязанность по оказанию ему содействия на относительно неопределенный период времени с установлением порогового уровня потребностей;
- 3) хотя и не утрачивают постоянный или основной источник средств (условий) к существованию, но в силу сложившихся, как правило, непредвиденных, экстраординарных обстоятельств, оказывается в состоянии нуждаемости (в результате расстройства здоровья, стихийных бедствий и катастроф и в других случаях) независимо от их имущественного

¹² Примеров в отечественной нормотворческой практике немало, а некоторые приведены в настоящей статье. Дополнительно назовем категорию «материнский (семейный) капитал», представляющий собой симбиоз, с одной стороны, доплаты к пенсии, а с другой — разных пособий в безналичной денежной форме. Другой пример — расширяющаяся практика так называемого «социального контракта», также имеющего в своей основе социальное пособие, получение которого лишь внешне обусловлено выполнением гражданином ряда бюрократических процедур.

¹³ В данном контексте термины «нуждаемость» и «социальный риск» не противопоставляются, несмотря на то, что последний для целей права социального обеспечения в целом требует уточнения и является предметом для дискуссии (см.: Право социального обеспечения России / под ред. Д. В. Агашева, В. С. Аракчеева. Томск, 2015. С. 7—9).

положения. Социально-обеспечительная помощь, таким образом, — это всегда не полное (дополнительное) и не на постоянной, систематической основе (временное) предоставление человеку (семье) необходимых средств и (или) условий для существования.

Главное же предназначение социально-обеспечительного содержания заключается в постоянном, систематическом предоставлении человеку необходимых и достаточных средств (условий), без которых естественное существование человека как биосоциального организма невозможно. При этом указанные средства (условия) предоставляются *вместо* единственного (основного) источника существования, который либо был безвозвратно утрачен, либо еще не был приобретен в силу причин, признаваемых законодателем объективными.

При формировании того или иного предоставления цели обеспечения, как правило, не должны совпадать (лицо должно находиться на содержании либо ему должна оказываться помощь). Однако в некоторых сравнительно редких случаях одно и то же предоставление может иметь вариативную целевую направленность¹⁴.

Форма обеспечения. Целевая направленность социального обеспечения не может быть достигнута без внешней объективации. Традиционными для отечественного законодательства можно считать две взаимосвязанные и параллельно существующие формы социального обеспечения: *денежной* и *натуральной*¹⁵. Денежная форма в большинстве случаев является более удобным вариантом оказания помощи или содержания, что 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. Натуральная форма социального обеспечения менее адаптивна, а значит, ограничивает свободу выбора лица, но при этом характеризуется менее выраженной связью с экономической ситуацией в государстве, поскольку потребительские товары и услуги сохраняют свою ценность в любой период времени и способны удовлетворять потребности нуждающегося при любых обстоятельствах. При этом следует подчеркнуть, что, несмотря на взаимосвязь двух указанных форм, они в определенном смысле антагонисты, ибо использование денежной формы в структуре социально-обеспечительного предоставления исключает одновременное применение натуральной формы.

Объем обеспечения (уровень социальной алиментации, вытекающий из причины нуждаемости). Следующий элемент отражает наиболее проблемный аспект всей социально-обеспечительной политики любого государства. Исходя из смыслового значения слова «обеспечение», его буквального толкования¹⁶, количественный показатель следовало бы трактовать как предоставление нуждающимся гражданам всех и необходимых для удовлетворения различных потребностей человека средств и (или) условий. Однако социально-обеспечительная практика не только России, но и других стран показывает, что семантическое и правовое понимание этой категории расходятся, и в ряде случаев существенно. Анализ социально-обеспечительного законодательства показывает, что многие государства, в том числе и Россия, решают данную проблему в высшей степени прагматично и не принимают на себя обязанности по удовлетворению всех и всевозможных потребностей соответствующих субъектов,

¹⁴ Так, при осуществлении социальных услуг нуждающемуся преимущественно оказывается помощь. В то же время реализация социальных услуг в стационарном учреждении социального обслуживания (дома-интернаты, дома престарелых и др.) предполагает содержание лица, т.е. предоставление ему единственного источника условий к существованию в рамках социального обслуживания. Это один из примеров вариативности и адаптивности социально-обеспечительного предоставления. Однако, как видно из приведенного примера, модификация предоставления все же имеет не двуединую, а обособленную цель — содержание лица.

¹⁵ О разграничении категорий формы и организационно-правовой формы социального обеспечения см. подробнее: *Агашев Д. В.* О понятии и структуре организационно-правовой формы в контексте системы отрасли права социального обеспечения // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 89—103.

¹⁶ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1986. С. 364. В филологии «обеспечение» ассоциируется с такими понятиями, как безбедность, достаток, отсутствие нужды в чем-то и даже богатство (см.: *Александрова З. Е.* Словарь синонимов русского языка. М., 1975. С. 291).

а тем более в полном объеме. Поэтому государственная политика в данной сфере правового регулирования была и остается неизменной — гарантируется (прямо или косвенно) удовлетворение лишь таких потребностей, которые именуются в юридической литературе *алиментарными*¹⁷. Алиментарность обеспечения предполагает нормативное закрепление от правных, 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 являются, в частности, такие категории, как:

- а) доход, который нуждающийся имел на законных основаниях, но утратил (временно или постоянно) в силу объективных причин (например, утрата дохода вследствие потери трудоспособности);
- б) часть приходящегося на лицо дохода кормильца, на который нуждающийся мог рассчитывать, но вследствие смерти кормильца утратил такую возможность;
- в) потребительская корзина, определяющая 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;
- в) объекты, обеспечивающие для нуждающегося условия для его жизнестойкости в силу своего функционального назначения, но утраченные в силу объективных причин (например, утрата жилья вследствие стихийных бедствий) и другие показатели.

Важно подчеркнуть, что социальное обеспечение является алиментарным не потому, что оно, как иногда считается, связано с бесплатным и неэквивалентным (за счет средств государства) распределением, а исключительно

но 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 при конкретном состоянии нуждаемости затруднено или невозможно*. Поэтому потребности, превышающие такой алиментарный уровень, могут и должны удовлетворяться только за счет личных доходов и сбережений, семейного бюджета или иных законных источников.

При этом объем и состав соответствующих средств и (или) условий не могут быть и не являются универсальными (единицами, уравнительными). Они различаются применительно к каждому случаю в зависимости от причин, порождающих нуждаемость, от ее степени и некоторых других обстоятельств. Этот стандарт может уточняться и увеличиваться в отдельных законах и подзаконных нормативных актах для определенных категорий нуждающихся (ветеранов, чернобыльцев, пожилых граждан, инвалидов, детей-сирот и др.). Однако, использовать возможность увеличения состава и объема алиментарных потребностей нужно исключительно осторожно, применяя лишь объективные критерии и избегая тем самым искажения нравственных начал социального обеспечения.

Итак, еще раз подчеркнем, что представленные элементы в структуре социально-обеспечительного предоставления всегда обязательны, а их комбинаторность позволяет нормотворцу подстраивать государственную реакцию на состояние нуждаемости наиболее эффективным образом. Анализ действующего законодательства, а также нормативных правовых актов прошлого дает основание утверждать о существовании в отечественном праве социального обеспечения шести соответствующих комбинаций¹⁸, одновременно составля-

¹⁷ В теорию права социального обеспечения этот термин для характеристики сущности и особенности данного явления общественной жизни был практически одновременно введен В. С. Андреевым, М. И. Полупановым и В. В. Караваевым (см.: Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1969. С. 22—24; Полупанов М. И. Спорные вопросы теории права социального обеспечения // Советское государство и право. 1969. № 8. С. 105—108; Караваев В. В. Что такое социальное обеспечение? // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 36—43).

¹⁸ Речь идет о тех комбинациях признаков, которые, как правило, не вызывают дискуссии. Однако в нормотворческой практике встречаются конструкции, которые требуют специальной теоретической оценки с точки зрения отраслевой природы и принадлежности. В качестве примера можно привести практику предоставления нуждающимся лицам жилого помещения по договорам социального найма.

ющих понятийный аппарат и соответствующий отраслевой юридический инструментарий (см. таблицу). Набор элементов в каждой из представленных модификаций социально-обеспечительного предоставления индивидуален, что делает невозможным их отождествление, бессмысленным дублирование (несмотря на использование в нормативных актах различной терминологии), а также обеспечивает надлежащую результативность конкретной меры в процессе правоприменительной деятельности. Иные комбинации законодателем пока

не сформулированы и не используются, что, однако, не исключает появления новых вариантов с иными свойствами (с учетом отмеченных характеристик структуры предоставления), если у государства и общества в этом появится потребность. Однако ключевым требованием и условием надлежащего функционирования рассматриваемого института является его *обязательность для всех уровней нормотворчества*, что делает необходимым законодательное закрепление этой правовой конструкции на федеральном уровне¹⁹.

Таблица

Причина нуждаемости	Цель обеспечения	Форма обеспечения	Объем обеспечения	Нормативно закреплённое социально-обеспечительное предоставление (результат комбинации приведенных признаков)
Утрата лицом постоянного единственного (основного) источника средств к существованию	Содержание	Денежная	Эквивалент нормированного набора товаров и (или) услуг (алиментарных потребностей), которые в данное время государство обязуется гарантировать гражданину и которые он лично способен приобрести с учетом рыночных цен на указанные товары и (или) услуги	Пенсия
Имущественная недостаточность, вызванная: 1) временным отсутствием заработка, дохода; 2) несением затрат или целевых расходов; 3) утратой некоторых видов имущества или их отсутствием (жилья и др.)	Помощь	Денежная	Зависит от характера конкретного состояния нуждаемости и функциональной направленности помощи (имеет эквивалентный, относительный или нормированный механизм определения объема)	Пособие
Специальный социально-обеспечительный статус лица	Помощь путем увеличения потребительских возможностей нуждающегося	Натуральная, посредством освобождения от несения некоторых обязанностей	Относительное снижение стоимости товара (услуги) или предоставление их бесплатно, а также преимущественный доступ к различным благам, имеющим ограниченный характер на рынке	Льгота

По традиции соответствующий институт относят к системе гражданского права, что является неточным, поскольку фактический состав и процедуры, которые реализуются гражданами в этой связи, свидетельствуют как минимум о межотраслевом характере регулирования соответствующих отношений. При этом наличие договора социального найма не является бесспорным доказательством гражданско-правовой природы осуществляемых государством мер по обеспечению жильем некоторых категорий граждан, ведь в сущности он определяет лишь порядок пользования жилым помещением. В итоге можно предположить существование еще одной комбинации социально-обеспечительного предоставления по обеспечению безвозмездного постоянного жилья нуждающимся лицам с оговоркой о межотраслевом способе регулирования.

¹⁹ Вероятнее всего, речь должна идти о системообразующем Законе об основах социального обеспечения граждан в Российской Федерации, разработка и принятие которого назрели давно. В этом смысле нужно согласиться с точкой зрения В. С. Аракчеева о том, что Российская Федерация в настоящее время не готова к разработке и принятию Социального кодекса, поскольку для этого нет ни юридических, ни организационных, ни экономических предпосылок (см.: Аракчеев В. С. О необходимости и целесообразности принятия Социального кодекса Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 1. С. 14—19).

Окончание таблицы

Материально-бытовые (пожилой возраст, безнадзорность, отсутствие определенного места жительства и др.) и физиологические (расстройство здоровья) факторы	1. Помощь. 2. Содержание (для социальных услуг в стационарных условиях) путем создания необходимых условий для жизнесуществования нуждающегося	Натуральная, в виде полезных для нуждающегося действий обязанного субъекта	Путем соотношения способа преодоления нужды (экстренный, стационарный, полустационарный, в домашних условиях) с гарантированными нормативными стандартами совершения полезных для нуждающегося действий	Услуга (социальная или медицинская)
Утрата жилья вследствие объективных причин (природных, техногенных и др.)	Помощь	Натуральная	Предоставление жилого помещения (права на жилое помещение), эквивалентного по функциональным характеристикам утраченному имуществу	Социально-обеспечительная компенсация
Экстремальные ситуации вследствие стихийных бедствий, техногенных аварий и катастроф и т.п., а также социально-бытовые или физиологические факторы, не позволяющие в конкретный момент времени удовлетворить основополагающие жизненные потребности в определенных товарах (в пище, одежде, лекарственных средствах) или объектах (временное жилище)	Помощь	Натуральная, путем передачи товаров в непосредственное обладание (в том числе для потребления) нуждающемуся, размещение его во временном жилище	Временное жилище либо нормированное органами государства количество товаров с необходимыми потребительскими свойствами с учетом характера конкретного состояния и до устранения (снятия) острой нужды	Предметы первой необходимости

Экстраполяция приведенных рассуждений в плоскость юридической практики позволяет прийти к выводу о том, что, помимо прочего, структура предоставления включает в себе ответ на вопрос о содержании материального субъективного права нуждающегося на оказание ему помощи или содержания в денежной либо натуральной форме посредством удовлетворения его алиментарных (т.е. характерных для данной ситуации) потребностей в рамках социально-обеспечительного правоотношения. Социально-обеспечительное предоставление и его структура являются, таким образом, в значительной степени юридико-прикладным средством. С точки зрения отраслевого механизма правового регулирования лицо не может претендовать на социальное

обеспечение в целом (абстрактно) — его притязания и права имеют персонифицированный и конкретно выраженный характер с учетом сложившейся правовой и фактической ситуации. Главное, чтобы это притязание в отношении соответствующего предоставления было *подтверждено и признано со стороны органа социального обеспечения либо суда.*

Эта черта социально-обеспечительного предоставления в целом отражена в правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной им как *принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм*²⁰. Кон-

²⁰ Эта правовая позиция была сформулирована в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой ст. 1 и 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276. Впоследствии такая позиция нашла неоднократное подтверждение в других актах Конституционного Суда РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 30 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2476 ; определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2003 г. № 271-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гаврюшенко Павла Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пп. 3 и 4 п. 4 ст. 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот"». URL: <http://doc.krsf.ru/decision/KSRFDecision32286.pdf>. (дата обращения: 11 ноября 2016 г.).

ституционный Суд РФ также дополнительно указывал на необходимость сохранения ранее приобретенных прав на социальное обеспечение (которые были приобретены до изменений в соответствующей системе правового регулирования)²¹.

Однако, на наш взгляд, при анализе и реализации указанных позиций все же нельзя отождествлять две различные правовые ситуации, возникающие в этой связи. С одной стороны, следует признать за законодателем право в любое время изменить меру (но не структуру) государственного реагирования на состояние нуждаемости на любую другую с учетом тех задач, которые он пытается решить в конкретный период времени. Однако, с другой стороны, логика озвученной правовой позиции Конституционного Суда РФ предполагает недопустимость полного отказа от применения социально-обеспечительных мер или их отмены. Следовательно, лицу, которое приобрело субъективное право на социальное обеспечение, нельзя отменить или заменить одно предоставление другим без волеизъявления самого субъекта-получателя, поскольку именно такое положение соответствует принципу преемственности правового регулирования. Считаем целесообразным включить в социально-обеспечительное законодательство соответствующее нормативное положение, распространив его, однако, на все категории нуждающихся лиц²².

Между тем обратим внимание еще на один момент, подчеркивающий влияние предложенной конструкции социально-обеспечительного предоставления на защиту субъективного права нуждающегося. Согласно отраслевой теории

притязание нуждающегося на предоставление подлежит подтверждению в ходе так называемой позитивной процедуры (элементарного процедурного правоотношения). Известно, что в рамках реализации элементарного процедурного правоотношения социально-обеспечительное предоставление является его объектом, т.е. тем, в отношении чего каждая из сторон реализует свои права и обязанности: нуждающийся предоставляет подтверждения своего притязания, а орган социального обеспечения их оценивает и принимает решение.

Подтверждение и признание же органом социального обеспечения притязания в рамках элементарного процедурного правоотношения одновременно фиксирует преобразование социально-обеспечительного предоставления как образа, модели в субъективное право нуждающегося, о чем уже шла речь в настоящей статье. Отсюда вытекает следующий вывод: предоставление в рамках материального социально-обеспечительного правоотношения становится уже не объектом (в этом качестве выступают действия обязанного субъекта), а *элементом его содержания, т.е. материальным правом*.

Данное заключение имеет существенное практическое последствие, ведь в рамках приведенной трактовки будут различаться и способы защиты нарушенного права. Так, при неподтверждении или непризнании соответствующего притязания нуждающегося способом защиты должно стать именно *признание за ним субъективного права на предоставление* (но не признание незаконным отказа в назначении обеспечения, как это имеет место на практике²³). Во втором же случае, когда притязание

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2002 г. № 320-О «По жалобе гражданина Спесивцева Юрия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями п. "а" ч. 1 ст. 12 и ст. 133.1 Закона РФ "О государственных пенсиях в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2003. № 5. Ст. 500.

²² Подобная норма уже ранее присутствовала в отечественном законодательстве, но касалась только правового положения ветеранов (п. 3 ст. 11 ФЗ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 68). Смысл ее заключался, в том, что права, льготы и меры социальной защиты ветеранов и членов их семей, установленные законодательством СССР или РФ, не могут быть отменены без равноценной замены. Очевидно, что подобная формулировка была весьма неконкретна, поскольку иногда невозможно найти замену функционально разным предоставлениям (заменить медицинские услуги на пособие).

²³ Косвенным подтверждением этого служит п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», где, помимо прочего, указано, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав. Следовательно, решения органов социального обеспечения о назначении (отказе в назначении) предоставлений нуждающимся не аналогичны актам административных органов, принятых в связи с осуществлением государственного управления.

было подтверждено, предоставление уже становится частью субъективного права, а значит, модифицируется и способ защиты в требование осуществить со стороны обязанного лица именно фактические (выдать предмет, выплатить сумму, осуществить медицинское вмешательство и т.п.), но не юридические действия.

В этом смысле, учитывая, что элементарные процедурное и материальное правовые связи не существуют изолированно, а образуют в

итоге системное социально-обеспечительное правоотношение, очевиден следующий вывод: судебная или административная защита права в подобных случаях, полагаем, должна осуществляться посредством реализации комбинированного (сложного) способа, сочетающего требования о признании права с одновременным обязательством органа социального обеспечения совершить конкретные фактические действия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агашев Д. В. О понятии и структуре организационно-правовой формы в контексте системы отрасли права социального обеспечения // Вестник Томского государственного университета. — Право. — 2014. — № 3 (13).
2. Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР. — М., 1969.
3. Аракчеев В. С. О необходимости и целесообразности принятия Социального кодекса Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. — Право. — 2011. — № 1.
4. Аракчеев В. С., Агашев Д. В., Гречук Л. А. Право социального обеспечения России : учеб. пособие. — Томск, 2006. — Ч. 1.
5. Аракчеев В. С. Пенсионное право России. — СПб., 2003.
6. Бертуланфи Л. фон. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. — М., 1969.
7. Жумагулов Г. М., Ахметов А., Ахметова Г. Право социального обеспечения. — Алматы, 2005.
8. Караваев В. В. Что такое социальное обеспечение? // Советское государство и право. — 1968. — № 10.
9. Кручек И. В. Государственная социальная помощь на основе социального контракта в Республике Крым как мера социальной поддержки малообеспеченной семьи в свете Концепции государственной семейной политики в РФ на период до 2025 года // Крымский научный вестник. — 2016. — № 1 (7).
10. Право социального обеспечения России / под ред. Д. В. Агашева, В. С. Аракчеева. — Томск, 2015.
11. Полупанов М. И. Спорные вопросы теории права социального обеспечения // Советское государство и право. — 1969. — № 8.
12. Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения : учеб. пособие. — Ростов н/Д, 2004.
13. Хохлов Е. Б. Юридические химеры как проблема российской правовой науки // Правоведение. — 2004. — № 1 (252).
14. Russell J. W. Double Standard: Social Policy in Europe and the United States. — N. Y. : Rowman & Littlefield Ltd, 2010.
15. Vrooman J. C. Rules of Relief (Institutions of social security, and their impact) // The Netherlands Institute for Social Research scp. — The Hague, 2009.

Материал поступил в редакцию 30 января 2017 г.

THE ESSENCE AND STRUCTURE OF THE PROVISION OF SOCIAL SECURITY SERVICE

AGASHEV Dmitriy Vladimirovich — PhD in Law, Assistant Professor of the Crimean Branch of the Russian State University of Justice (Simferopol)
 agajur@outlook.com
 295006, Russia, Crimea, Simferopol, Pavlenko Str., 5

Review. *The article is devoted to consideration of the provision of social security service as a key and the least researched categories in social security law. The relevance of the topic is due to its close relationship with the qualitative and quantitative aspects of the rights of citizens to social security alongside the apparent shortcomings of the respective sectoral legal tools in both theoretical and applied sense. The work highlights the value and integrative properties of the provision of social security*

service for the social security system of law and its conceptual apparatus. Based on the analysis of contemporary legislation and normative legal acts of the past years, the author concludes that the overall characteristics of the provision of social security service are very similar and have common properties, including those in different historical periods and in different countries. In the work through modeling, logical, systematic and structural methods the author justifies that these factors, including the principles of operation and development of this phenomenon in social security law, arise from certain regularities. Qualitative properties of the provision of social security service are stable and in dependence on its internal structure. Thus, the objective of the limited measures of public influence on the state of need can be explained. Besides, the provision of social security service enclose properties of the very social security as a system of higher order. The author proposes a definition of the notion of the provision of social security service, examines the elements of the structure of the phenomenon, as well as draws attention to the need to enshrine the appropriate legal structure at the federal level. The work provides a model of the modern regulatory framework of the provision of social security service. The author suggests that the provision of social security service is included in the structure of the subjective right of the needy person, which, therefore, requires improvement of the existing system of its protection. In particular, it is noted that the specificity of the mechanism of legal regulation of industry, expressed in a combination of elementary procedural and substantive legal relations subjects requires regulatory fixation of the combined (complex) way to protect the rights of the needy person. This method is inherent in connection of the requirements for the recognition of the right alongside simultaneous obligation for social security authority to commit a specific actual action when contacting individuals in the jurisdictional authority.

Keywords: social security, provision of social security service, structure of provision, needs, causes for needs, form of presentation, purpose of provision, amount of provision, subjective right, the protection of subjective rights.

BIBLIOGRAPHY

1. *Agashev, D. V.* On the Concept and Structure of the Organizational-Legal Form in the Context of Social Security System of Law // Tomsk State University Bulletin. Law. 2014. No.3(13).
2. *Andreev, V. S.* Social Security in the USSR. — M., 1969.
3. *Arakcheev, V. S.* On the Need for and Desirability of the Social Code of the Russian Federation // Tomsk State University Bulletin. Law. 2011. No.1.
4. *Arakcheev, V. S., Agashev, D. V., Grechuk, L. A.* The Right to Social Welfare in Russia. Part 1: Tutorial. — Tomsk, 2006.
5. *Arakcheev, V. S.* The Right to Pension in Russia. -Spb., 2003.
6. *Bertalanffy, I. von.* General System Theory: Critical Review // Research on General Systems Theory. — M., 1969.
7. *Zhumagulov, G.M., Akhmetov, A., Akhmetova G.* The Right to Social Security. - Almaty, 2005.
8. *Karavaev, V. V.* What is Social Security? // The Soviet State and Law. 1968-No. 10.
9. *Kruchek, I. V.* State Social Assistance on the Basis of the Social Contract Republic of Crimea as a Measure of Social Support to Needy Families in the Context of the Concept of the State Family Policy in the Russian Federation for the Period till 2025 // The Crimean Scientific Bulletin. 2016. No. 1 (7).
10. The Right to Social Welfare in Russia / D. V. Agashev, V.S. Arakcheev (eds.). — Tomsk, 2015.
11. *Polupanov, M. I.* Controversial Questions of the Theory of Social Security Law // Soviet State and Law. 1969. No. 8.
12. *Suleymanova, G. V.* The Right to Social Welfare: Tutorial. Rostov-on-Don, 2004.
13. *Khokhlov, E. B.* Legal Chimera as a Problem of the Russian Legal Sciences // Jurisprudence. 2004. No.1 (252).
14. *Russell J. W.* Double Standard: Social Policy in Europe and the United States. — N. Y. : Rowman & Littlefield Ltd, 2010.
15. *Vrooman J. C.* Rules of Relief (Institutions of social security, and their impact) // The Netherlands Institute for Social Research scp. — The Hague, 2009.