

DOI: 10.17803/1729-5920.2026.234.5.069-079

М. И. Акатнова

Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Организационно-правовые формы социального обеспечения

Резюме. В основе построения всей системы социального обеспечения лежат организационно-правовые формы (способы) его осуществления. Определяющие черты каждой из этих форм выявляются посредством анализа признаков, раскрывающих их особенности. Наиболее существенные особенности, позволяющие отнести конкретный вид социального обеспечения к конкретному способу его организации, устанавливаются через источники финансирования и основания предоставления, причем исключительно в совокупности. На федеральном уровне социальное обеспечение реализуется посредством трех основных форм: государственного социального обеспечения, государственной социальной помощи и обязательного социального страхования. На получение мер социальной поддержки в рамках государственной социальной помощи может претендовать каждый член общества с учетом критериев нуждаемости, определенных государством (низкий доход, расходы на воспитание детей, состояние здоровья, безработица и т.д.). Государственное социальное обеспечение направлено на поддержание достойного уровня жизни некоторых категорий лиц, заработавших или заслуживших такое право (военнослужащие, космонавты, герои СССР и России и др.), а также на возмещение вреда от неблагоприятных последствий радиационных и техногенных катастроф. Третья форма позволяет осуществить социальное обеспечение застрахованных лиц за счет средств обязательного социального страхования.

Ключевые слова: организационные формы социального обеспечения; источники финансирования социального обеспечения; обязательное социальное страхование; социальная помощь; пенсии; пособия; медицинская помощь; социальное обслуживание

Для цитирования: Акатнова М. И. Организационно-правовые формы социального обеспечения. *Lex russica*. 2026. Т. 79. № 5. С. 69–79. DOI: 10.17803/1729-5920.2026.234.5.069-079

Organizational and Legal Forms of Social Security

Maria I. Akatnova

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation

Abstract. The foundation of the entire social security system lies in its organizational and legal forms (methods) of implementation. The defining characteristics of each form are identified through analysis of the features that demonstrate their specific nature. The most significant features that make it possible to classify a particular type of social security under a specific organizational method are determined according to the sources of funding and the grounds for provision, considered exclusively in combination. At the federal level, social security is implemented through three primary forms: state social security, state social assistance, and mandatory social insurance. Any member of society may qualify for support measures within the framework of state social security, provided they meet the need-based criteria established by the government (low income, child-rearing expenses, health status, unemployment, etc.). State social security is aimed at maintaining a decent standard of living for certain categories of individuals who have earned or merited this right (military personnel, cosmonauts, Heroes of the USSR and Russia, among others), as well as providing compensation for harm caused by adverse consequences

© Акатнова М. И., 2026

of radiation and technological disasters. The third form makes it possible to provide social security coverage to insured persons at the expense of mandatory social insurance funds.

Keywords: organizational forms of social security; sources of funding for social security; compulsory social insurance; social assistance; pensions; benefits; medical care; social service

Cite as: Akatnova Ml. Organizational and Legal Forms of Social Security. *Lex russica*. 2026;79(5):69-79. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2026.234.5.069-079

Введение

Категория «формы социального обеспечения» как правовые способы организации его предоставления была введена в научный оборот еще в советский период основоположником отрасли права социального обеспечения В. С. Андреевым¹; вместе с тем учеными предлагались различные виды этих форм², менявшиеся с учетом экономических, политических и социальных преобразований в стране. Виды организационных форм социального обеспечения различались в зависимости от ряда особенностей, относимых к кругу субъектов, подлежащих обеспечению, способам финансирования, видам обеспечения, а также органам, его предоставляющим³. Органы, предоставляющие социальное обеспечение, на наш взгляд, перестали в настоящее время являться наглядным критерием отнесения того или иного вида социального обеспечения к определенной форме, поскольку после объединения Пенсионного фонда России (ПФР) и Фонда социального страхования (ФСС) в единый орган все централизованные выплаты как за счет средств бюджета, так и в порядке обязательного социального страхования осуществляются Социальным фондом России (СФР). В настоящее время на способы организации системы социального обеспечения в России оказывает влияние и форма государственного устройства, так как в условиях федерализации и на основе действующего законодательства следует признать, что немалая часть социальной поддержки граждан возложена на субъекты РФ; в меньшей степени, но тем не менее присутствует муниципальный уровень социального обеспечения. Однако по-прежнему существенной объем мер социальной поддержки

предоставляется в рамках централизованных форм социального обеспечения.

Статья 39 Конституции РФ закрепляет право каждого на социальное обеспечение в случаях, установленных законами⁴. Из данного положения следует, что при наступлении какого-либо социального риска, предусмотренного законодательством, любому человеку гарантируется получение соответствующей меры социальной поддержки в рамках системы социального обеспечения. Единственным источником финансирования, который государство безусловно может использовать для реализации указанной гарантии, является федеральный бюджет. Однако в качестве дополнительного источника финансирования социального обеспечения работающего населения создана система обязательного социального страхования, которая, во-первых, покрывает риски, неактуальные для всех граждан, например возмещение ущерба от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, так как очевидно, что с незанятым лицом не может произойти подобное событие. Во-вторых, обеспечение в рамках обязательного социального страхования в ряде случаев предусматривает более высокий уровень тех же выплат, что и в бюджетной системе финансирования, который не устанавливается в фиксированной сумме, а эквивалентен заработной плате, с которой уплачивались страховые взносы. Здесь очевидным примером может служить сопоставление размеров страховых и социальных пенсий.

Основная часть

Ориентируясь на вышеприведенные особенности элементов каждой из форм социального

¹ Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник. М. : Юрид. лит., 1980. С. 10.

² Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 106–107.

³ Андреев В. С. Указ. соч. С. 11.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.10.2022.

обеспечения, можно выделить три формы, установленные на федеральном уровне, которые реализуются государственными органами за счет средств федерального бюджета и обязательных страховых взносов и охватывают максимально широкие категории лиц: государственное социальное обеспечение, государственную социальную помощь и обязательное социальное страхование.

В рамках *государственного социального обеспечения*, на наш взгляд, можно выделить три категории лиц, имеющих право на получение мер социальной поддержки за счет средств федерального бюджета: лица, осуществляющие трудовую или служебную деятельность, стаж работы на которой предусматривает право на получение государственной пенсии⁵; лица, обладающие правом на получение социального обеспечения за особые заслуги, выдающиеся достижения перед страной⁶ или в качестве возмещения вреда от неблагоприятных последствий радиационных и техногенных катастроф⁷. Для всех указанных случаев предусмотрен строго установленный круг субъектов, имеющих право на определенные меры социальной поддержки. Например, военнослужащие и федеральные государственные гражданские служащие при наличии установленной законом продолжительности трудового стажа имеют право на получение государственной пенсии за выслугу лет, но у первой категории она будет основным видом пенсионного обеспечения, а у второй — дополнительным к страховой пенсии и скорее относится к смешанной форме социального обеспечения. Кроме того, в каждом случае предусмотрен собственный юридический состав для возникновения права на пенсию. Лица, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф, также имеют право на

государственную пенсию, но уже по старости на иных условиях и исчисляемую в ином порядке. Для лиц, имеющих особые заслуги перед страной, предусмотрено единообразное дополнительное материальное обеспечение, однако назначаемое в разном размере в зависимости от величины заслуг. Законом «О ветеранах» определены несколько категорий ветеранов, для каждой из которых предусмотрены отдельные меры социальной поддержки, а в отношении ветеранов труда и работников тыла в период ВОВ дается отсылка к региональному законодательству, так как субъекты РФ устанавливают данные меры самостоятельно и финансируют за счет средств своих бюджетов. В этой связи возникают сомнения, можно ли социальное обеспечение названных категорий отнести к форме государственного социального обеспечения.

Во всех указанных случаях имеют место единый источник финансирования (средства федерального бюджета) и сходные основания назначения социального обеспечения (заработанный или заслуженный характер). Круг лиц, имеющих право на получение мер социальной поддержки в рамках рассматриваемой формы, и виды обеспечения различны, присутствуют и в иных формах, соответственно, учет данных критериев при определении организационно-правовой формы социального обеспечения приведет к дезориентации и необоснованному расширению их классификации.

Источником финансирования такой формы социального обеспечения, как *государственная социальная помощь*, тоже являются средства федерального бюджета, однако основание предоставления мер социальной поддержки здесь иное — нуждаемость лица или семьи в материальной помощи без учета какого-либо

⁵ Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 (ред. от 13.07.2024, с изм. от 26.10.2024) «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328 ; Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

⁶ Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168 ; Федеральный закон от 04.03.2002 № 21-ФЗ (ред. от 29.05.2024) «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 964.

⁷ См., например: Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 25.12.2023) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

трудового вклада или заслуг перед обществом. Вместе с тем основания для признания нуждаемости могут быть разными (например, малообеспеченность семьи ввиду низкого дохода или увеличение расходов в связи с воспитанием ребенка). Как правило, определенный перечень получателей в этих случаях не устанавливается или является открытым, а право на получение выплаты подтверждается наличием предусмотренного законом основания для его назначения.

Рассматривая государственную социальную помощь как одну из форм социального обеспечения, следует основываться на ее широком понимании и не отождествлять с одним из видов социального обеспечения, регулируемого одноименным Законом⁸. Как отмечала Е. Е. Мачульская, в конце 1990-х гг. данная форма находилась в стадии формирования и охватывала только малоимущих граждан⁹. Однако постепенное развитие законодательства о социальном обеспечении привело к тому, что сложившаяся система социального обеспечения в нашей стране предусматривает его предоставление в форме государственной социальной помощи не только малоимущим (бедным) гражданам, но и иным категориям лиц с целью выравнивания их материального положения, выступая в качестве одной из форм социальной защиты населения.

Бесспорным видом социального обеспечения, реализуемого в форме государственной социальной помощи, является социальная доплата к пенсии до федерального прожиточного минимума пенсионера (ПМП), которая назначается получателям любой пенсии, если их среднедушевой доход с учетом иных денежных выплат и социальной поддержки в натуральной форме не позволяет выйти из числа малоимущих лиц. Что касается той же доплаты, но до регионального ПМП (в случае его превышения над федеральным), которую должны осуществлять субъекты РФ за счет собственных средств, то мы полагаем, что ее следует относить не к централизованной форме социального обес-

печения, а к смешанной. С одной стороны, круг лиц, которым такая доплата должна назначаться, устанавливается федеральным законодательством; с другой стороны, она должна производиться за счет средств бюджета субъекта РФ. Вместе с тем большинство регионов, обязанных осуществлять указанную доплату, не имеют достаточных средств для реализации возложенных на них полномочий и получают на эти цели субсидии из федерального бюджета¹⁰, поскольку установленная федеральным законодательством гарантия должна быть обеспечена независимо от финансовых возможностей региональных бюджетов. Так, в 2025 г. из 30 субъектов РФ, в которых ПМП превышает федеральный показатель, 27 получают субсидии на осуществление социальных доплат к пенсии.

Одним из видов социального обеспечения, предоставляемого в форме государственной социальной помощи, на наш взгляд, является социальная пенсия. Из данного в соответствующем Законе понятия пенсии по государственному пенсионному обеспечению можно выделить определение социальной пенсии как выплаты «нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию»¹¹. Являясь наиболее наглядным примером реализации принципа всеобщности социального обеспечения, данный вид пенсии назначается с целью гарантировать приемлемый уровень жизни тем членам нашего общества, которые не заработали право на какую-либо иную пенсию. Не оценивается имущественная обеспеченность потенциального получателя и реальный уровень его дохода, не имеет значения причина отсутствия стажа — важен только сам факт признания нетрудоспособности в силу возраста или состояния здоровья. Именно данный факт презюмирует необходимость предоставления обществом материальной поддержки соответствующим лицам. Право на получение социальной пенсии по старости также связано с невыполнением оплачиваемой работы, предусматривающей уплату страховых пенсионных взносов, однако получение каких-либо

⁸ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

⁹ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Книжный мир, 1998. С. 11–12.

¹⁰ Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (таблица 52) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.12.2024.

¹¹ Ст. 2 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

иных доходов не принимается во внимание, поэтому в контексте социальной пенсии нельзя однозначно утверждать о том, что к кругу получателей относятся малоимущие граждане. Вполне закономерно, что за счет бюджетных расходов осуществляются безвозмездные выплаты только членам нашего общества, постоянно проживающим на территории страны, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства (с установленным периодом проживания в отношении социальной пенсии по старости), что характерно для большинства видов социального обеспечения в форме государственной социальной помощи, в отличие от тех видов, получение которых обусловлено трудовым вкладом.

Достаточно нетрадиционный подход, построенный не на страховых принципах, предусмотрен в отношении пособия по безработице. В большинстве стран, где существует такой вид социального обеспечения, пособие по безработице является страховым, и его размер зависит от величины заработной платы, с которой уплачивались страховые взносы¹². Однако в нашей стране потеря работы не включена в перечень страховых случаев, соответственно, уплата страховых взносов не предусмотрена, пособие выплачивается за счет средств федерального бюджета. Казалось бы, определение размера пособия в процентах от предшествующей увольнению заработной платы¹³ указывает на «заработанный» характер пособия, но, по нашему мнению, данное обстоятельство нивелируется максимальным его размером, установленным в твердой и достаточно невысокой сумме, не привязанной к реально получаемой заработной плате, что характерно для социального обеспечения в форме государственной социальной помощи. Кроме того, на получение пособия по безработице могут рассчитывать и те категории безработных, которые вообще никогда ранее не получали заработную плату

(впервые ищущие работу) или ищут работу после длительного перерыва в трудовой деятельности. Таким лицам пособие по безработице выплачивается в минимальном размере и, очевидно, является мерой социальной помощи, направленной на поддержание некоторого уровня жизни, однако с учетом его величины нельзя сказать, что хотя бы приемлемого¹⁴.

Третьей централизованной организационно-правовой формой социального обеспечения является *обязательное социальное страхование*, основанное на принципе солидарности и обеспечивающее выплаты при наступлении страховых рисков. Как отмечалось выше, данная форма является дополнительной, поскольку застрахованные лица не исключаются из числа потенциальных получателей как государственного социального обеспечения, так и государственной социальной помощи, но могут рассчитывать на получение специальных мер социальной поддержки за счет средств обязательного социального страхования. Очевидным видом такой меры поддержки являются страховые пенсии, правом на получение которых обладают исключительно лица, застрахованные в системе обязательного пенсионного страхования, а также установленные законом члены их семей¹⁵. В тех случаях, когда условия для получения страховой и социальной пенсии одинаковы, за исключением условия об отнесении получателя к числу застрахованных (пенсия по инвалидности, пенсия по случаю потери кормильца для детей до 18 лет), при ее назначении пенсионный орган — СФР — должен установить пенсию с более высоким размером. Соответственно, страховая пенсия — это возможность сформировать специальное пенсионное право в большем объеме, чем это предусмотрено для социальной пенсии, но в случае, если такое право не сложилось, за каждым гражданином сохраняется гарантированное государством право на пенсионное обеспечение в форме

¹² Роиц В. Д. Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб. : Питер, 2014. С. 322.

¹³ Для граждан, уволенных по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, состоявших в этот период в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель (ст. 45 Федерального закона от 12.12.2023 № 565-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 51. Ст. 9138).

¹⁴ Минимальный размер пособия по безработице с 1 февраля 2025 г. составляет 1 764 руб. (постановление Правительства РФ от 23.01.2025 № 33 «Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2025 году» // СЗ РФ. 2025. № 5. Ст. 331).

¹⁵ Ст. 4 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 28.02.2025) «О страховых пенсиях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6965.

государственной социальной помощи. Следует отметить, что круг застрахованных лиц постоянно расширяется с целью максимального охвата занятого населения системой обязательного пенсионного страхования и предоставления как можно большему количеству лиц возможности сформировать дополнительные права за счет страховой системы¹⁶.

Традиционными видами социального обеспечения, включаемыми в систему обязательного социального страхования, являются пособие по временной нетрудоспособности и возмещение ущерба от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Очевидно, что и временная неспособность выполнять работу, и несчастный случай на производстве могут случиться только с теми, кто осуществляет трудовую деятельность; соответственно, установление социального обеспечения всего населения применительно к подобным случаям неактуально. Между тем круг застрахованных лиц для этих двух видов страхования различен: намного более обширный на случай временной нетрудоспособности¹⁷ и самый узкий из всех видов страхования для несчастных случаев на производстве и профзаболеваний¹⁸. Данные виды обязательного социального страхования являются классическими, имеют давнюю историю правового регулирования, хорошо проработаны с правовой точки зрения. Размеры выплат сопоставимы с получаемой застрахованным лицом заработной платой, с которой уплачиваются страховые взносы, и позволяют говорить об обеспечении вполне достойного уровня жизни.

Вышеприведенные централизованные формы организации социального обеспечения имеют достаточно четкие различия по источнику их финансирования и основаниям предоставле-

ния, позволяющие провести их классификацию. Однако активно расширяющаяся в последние годы система социальной поддержки граждан дополняется положениями, которые позволяют выделить *смешанную организационно-правовую форму* социального обеспечения, подразумевающую одновременное вовлечение бюджетных средств и средств обязательного социального страхования.

Выделяя такую форму социального обеспечения, М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова полагают, что ей охвачены специальные субъекты, которые с учетом особенностей их деятельности имеют право на получение некоторых видов обеспечения как за счет средств бюджета, так и за счет средств обязательного социального страхования (судьи, государственные служащие, депутаты и др.)¹⁹. На наш взгляд, подобный подход не совсем однозначен, так как не все специальные субъекты действительно включены в систему обязательного социального страхования. Имея в виду госслужащих и депутатов, можно с некоторой долей допущения отнести их пенсионное обеспечение к смешанной форме, поскольку в период выполнения ими своих обязанностей за них уплачиваются страховые взносы, но одновременно с правом в страховой системе в течение того же периода они формируют право на государственное социальное обеспечение в виде пенсии за выслугу лет для госслужащих и доплаты к пенсии для депутатов, выплачиваемых за счет средств федерального бюджета. Таким образом, госслужащие имеют возможность получать одновременно два вида пенсии, а депутаты — доплату к страховой пенсии, которая хотя и является самостоятельным видом социального обеспечения, но в рамках пенсионного правоотношения²⁰.

¹⁶ Ст. 7 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

¹⁷ Ст. 2 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 18.

¹⁸ Ст. 5 Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ (ред. от 29.05.2024) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.

¹⁹ Право социального обеспечения России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 69.

²⁰ Астраханцева Е. В. Понятие и правовая природа доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации // Системный характер трудового права и права социального обеспечения как отрасли и законодательства (Первые Гусовские чтения) : материалы Международной научно-практической конференции. М. : Проспект, 2016. С. 481.

Включение судей в страховую систему осуществляется в принудительном порядке в том смысле, что за них не предусмотрена уплата страховых взносов в системе обязательного пенсионного страхования, однако наряду с ежемесячным пожизненным содержанием за счет средств бюджета судьи в отставке, а также в случае его смерти денежным возмещением членам его семьи предусмотрено право на получение страховых пенсий на основании внесенного в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О страховых пенсиях» пункта 11, которым срок осуществления судьей своих полномочий относится к иным (нестраховым) периодам, засчитываемым в страховой стаж²¹. При этом, руководствуясь положениями постановлений Конституционного Суда РФ²², законодатель дополнил права судей и членов их семей в части получения государственных выплат в случае наступления инвалидности или смерти судьи, но не исключил возможность получения страховых пенсий. В некоторых случаях судья в отставке может выбрать, какую из выплат получать (например, ежемесячное пожизненное содержание или страховую пенсию по старости), а в других случаях предусмотрено право на получение двух выплат одновременно — для нетрудоспособных членов семьи судьи при условии его смерти в связи с исполнением служебных обязанностей. Следует также учитывать, что средства на выплату страховых пенсий судьям и членам их семей направляются СФР с целью возмещения расходов в виде трансфертов из федерального бюджета²³, что позволяет отнести данных субъектов к «псевдозастрахованным» лицам, так как страховые взносы с учетом размера ежемесячного денежного вознаграждения за них не уплачиваются, а пенсионное право в виде индивидуального пенсионного коэффи-

ента составляет фиксированную величину, как за иные периоды, не обусловленные трудовой деятельностью (уход за ребенком, необоснованное содержание под стражей и пр.).

Предоставление медицинской помощи и лечения традиционно относят к страховой форме социального обеспечения, руководствуясь всеобщим охватом системой обязательного медицинского страхования, включающей в число застрахованных лиц как экономически активное население, так и неработающих граждан, в том числе детей, пенсионеров, безработных и т.д.²⁴ Однако если следовать логике определения формы социального обеспечения на основе способов финансирования, то анализ действующего законодательства позволяет определить значительную долю бюджетных (федеральных и региональных) средств, направляемых на оказание медицинской и лекарственной помощи. За работающих граждан страховые взносы уплачивают работодатели, лица, сами себя обеспечивающие работой (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и т.п.), платят взносы самостоятельно, а страхование неработающих лиц осуществляется уполномоченными исполнительными органами субъектов РФ за счет средств бюджетов этих субъектов, для чего ежегодно устанавливается фиксированный тариф страхового взноса для данной категории населения²⁵. Военнослужащие (но не члены их семей) вообще исключены из системы обязательного медицинского страхования и получают медицинскую помощь в военно-медицинских организациях, а при их отсутствии по месту жительства или службы в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, но расходы на лечение компенсируются за счет средств федерального бюджета²⁶.

²¹ Федеральный закон от 06.03.2019 № 25-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 895.

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 19.11.2012 № 27-П // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6745; постановление Конституционного Суда РФ от 19.02.2018 № 9-П // СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1436.

²³ Ст. 17 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; ст. 3 Федерального закона от 04.06.2011 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3266.

²⁴ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

²⁵ Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7032.

²⁶ Ст. 16 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 28.12.2024, с изм. от 12.02.2025) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

Финансирование оказания медицинской помощи осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней и средств обязательного медицинского страхования, что прямо закреплено в разд. V Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи²⁷. В соответствии с указанным документом широкий перечень случаев медицинского вмешательства субсидируется бюджетным финансированием. В него включается медицинская помощь, оказываемая в федеральных медицинских организациях как определенным категориям граждан, так и в иных случаях, не включенных в базовую программу обязательного медицинского страхования. К ним относятся, например, расширенный неонатальный скрининг, закупка лекарственных препаратов для лечения определенных заболеваний согласно установленному перечню²⁸, мероприятия, предусмотренные национальным календарем профилактической вакцинации, вопросы, связанные с донорством органов и тканей человека в целях трансплантации, санаторно-курортное лечение отдельных категорий граждан и др. Таким образом, все признаки, позволяющие определить форму социального обеспечения в отношении оказания медицинской помощи и лечения, лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения, позволяют сделать вывод о смешанной форме применительно к данному виду социального обеспечения.

Очевидным, на наш взгляд, является отношение к смешанной форме социального обеспечения ряда пособий: при рождении ребенка, по беременности и родам, по уходу за ребенком до полутора лет, на погребение²⁹. Например, на получение пособия по беременности и родам могут претендовать как застрахованные женщины, так и студентки очной формы обуче-

ния и женщины-военнослужащие, которые не подлежат социальному страхованию: первые получают пособие за счет страховых средств, вторые — за счет средств федерального бюджета. Круг лиц, имеющих право на получение каждого из указанных пособий, различен, однако к ним относятся как застрахованные лица, так и лица, не охваченные системой обязательного социального страхования, соответственно, финансирование данных выплат осуществляется из двух централизованных источников.

Помимо совместного финансирования за счет средств федерального бюджета и обязательного социального страхования, можно также рассуждать о смешанной форме, когда речь идет о направлении на предоставление одного и того же вида обеспечения средств федерального и регионального бюджетов. Конституция РФ относит социальное обеспечение к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов³⁰, что является в последние десятилетия основанием для активного наделения регионов полномочиями в данной сфере с осуществлением софинансирования за счет федерального бюджета.

Выше была приведена социальная доплата к пенсии до регионального ПМП, осуществляемая субъектами РФ с выделением федеральных средств. Наглядным примером предоставления социального обеспечения в форме государственной социальной помощи со смешанной формой финансирования является также введенное с 2023 г. пособие в связи с рождением и воспитанием ребенка³¹. Право на его получение обусловлено размером среднедушевого дохода, не превышающего прожиточного минимума по месту жительства, и оценкой имущественной обеспеченности семьи, т.е. в натуральном виде является инструментом борьбы с бедностью. Вместе с тем субъект РФ может

²⁷ Постановление Правительства РФ от 27.12.2024 № 1940 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 53 (ч. II). Ст. 8753.

²⁸ Приложение № 3 к распоряжению Правительства РФ от 12.10.2019 № 2406-р (ред. от 15.01.2025) «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи» // СЗ РФ. 2019. № 42 (ч. III). Ст. 5979.

²⁹ Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

³⁰ Ст. 72 Конституции РФ.

³¹ Федеральный закон от 21.11.2022 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8322.

передать полномочия по выплате пособия СФР (и на этот случай предусмотрены трансферты из государственного бюджета) или осуществлять их самостоятельно и за счет собственных средств.

Возможно в рассматриваемом контексте указать на систему социального обслуживания, основывающуюся на механизмах совместного централизованного и регионального регулирования и предусматривающую финансирование за счет средств всех уровней бюджетной системы³². Оказание социальных услуг в организациях социального обслуживания, подведомственных федеральным органам власти, осуществляется за счет средств федерального бюджета, а региональным — за счет бюджета субъекта РФ. Кроме того, в рамках государственных программ реализуется финансирование различных видов социального обслуживания (например, при создании системы долговременного ухода за инвалидами и пожилыми гражданами³³).

Выделяя *региональную форму социального обеспечения*, т.е. реализуемую исключительно на уровне субъекта РФ и за счет его собственных средств, в качестве примера можно при-

вести региональный материнский (семейный) капитал или аналогичные ему выплаты, а также иные меры социальной поддержки семей с детьми, установленные во многих регионах³⁴. В отдельных субъектах РФ предусмотрены социальные доплаты к пенсии до уровня, превышающего региональный ПМП, как это предусмотрено федеральным законодательством. Например, в г. Москве установлена доплата до социального стандарта³⁵, в Санкт-Петербурге — в размере разницы между величиной ПМП и общей суммой материального обеспечения пенсионера³⁶.

Можно обозначить также *муниципальную форму социального обеспечения*. Муниципальными органами власти за счет средств местных бюджетов предусмотрены многочисленные меры поддержки многодетных семей, инвалидов, ветеранов ВОВ и боевых действий, малоимущих граждан и др.³⁷ Социальная помощь муниципальных образований не обладает систематизированным характером, зависит от финансовых возможностей местного бюджета, но тем не менее имеет широкий охват по кругу обеспечиваемых лиц и адресную направленность.

³² Статья 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

³³ Приказ Минтруда России от 27.12.2024 № 732 «О реализации в Российской Федерации в 2025 году Типовой модели системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в уходе».

³⁴ См., например: Закон Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5937 (ред. от 19.12.2024) «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 31 (472). 20.06.2011 ; Областной закон Ростовской области от 18.11.2011 № 727-ЗС (ред. от 24.12.2024) «О региональном материнском капитале» // Наше время. № 519–521. 24.11.2011 ; Закон Саратовской области от 28.12.2011 № 212-ЗСО (ред. от 07.11.2024) «О региональном материнском (семейном) капитале в Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 36.

³⁵ Постановление Правительства Москвы от 17.11.2009 № 1268-ПП (ред. от 20.09.2023) «О региональной социальной доплате к пенсии» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 67. Т. 1. 01.12.2009.

³⁶ Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 (ред. от 12.02.2025) «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. № 46. 05.12.2011.

³⁷ См., например: постановление Администрации города Нижневартовска от 07.08.2015 № 1499 (ред. от 05.03.2025) «Об утверждении муниципальной программы “Социальная поддержка и социальная помощь для отдельных категорий граждан в городе Нижневартовске”» // Варты. № 167. 14.08.2015; № 168. 14.08.2015 ; постановление Администрации городского округа Химки Московской области от 11.07.2024 № 1148 (ред. от 21.02.2025) «О предоставлении дополнительных мер социальной поддержки гражданам Российской Федерации, принимающим (принимавшим) участие в специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, а также членам их семей» // Химкинские новости. № 17. 19.07.2024 ; постановление Администрации Ковровского района от 31.01.2025 № 94 «О вопросах реализации муниципальной программы “О социальной защите населения Ковровского района”» // Вестник Ковровского района. № 6. 13.02.2025.

Заключение

Классификация организационно-правовых форм социального обеспечения возможна только на основании совокупности присущих им признаков, так как в большинстве случаев ни один из них без учета иных критериев не дает возможности однозначно отнести ту или иную меру социальной поддержки к определенной форме. На наш взгляд, виды социального обеспечения не относятся к тем особенностям, которые позволяют ее установить, поскольку одни и те же виды могут предоставляться в разных формах. Органы, предоставляющие социальное обеспечение, и ранее не являлись определяющим критерием, а после создания единого Социального фонда России, на который, помимо реализации выплат за счет страховых взносов, возложена обязанность осуществлять практически все бюджетные денежные обязательства в рамках социально-обеспечительных отношений, уже очевидно не могут считаться убедительным признаком.

Полагаем, что наиболее значимыми особенностями, позволяющими определить организационно-правовую форму социального обеспечения, являются основания его предоставления и источники финансирования в совокупности. Источниками финансирования на федеральном уровне выступают средства федерального бюджета и обязательного социального страхования, а основаниями предоставления — компенсация утраченного заработка или иного дохода, вознаграждение за заслуги, возмещение вреда от неблагоприятных последствий техногенных и радиационных катастроф, нуждаемость в помощи в случаях, признаваемых государством социально значимыми (бедность, многодетность, состояние здоровья и др.). При этом с учетом рассматриваемых признаков следует уточнить, что во многих случаях государство обеспечивает гарантированное право граждан, применяя сочетание различных форм для реализации принципа всеобщности и наиболее рационального распределения денежных средств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник. М. : Юрид. лит., 1980. 312 с.
- Астраханцева Е. В. Понятие и правовая природа доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации // Системный характер трудового права и права социального обеспечения как отрасли и законодательства (Первые Гусовские чтения) : материалы Международной научно-практической конференции. М. : Проспект, 2016. С. 478–481.
- Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Книжный мир, 1998. 240 с.
- Право социального обеспечения России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. 640 с.
- Роик В. Д. Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб. : Питер, 2014. 352 с.
- Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1982. 144 с.

REFERENCES

- Andreev VS. Social security law in the USSR. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1980. (In Russ.).
- Astrakhanntseva EV. The concept and legal nature of pension supplements for members of flight crews of civil aviation aircraft. Systemic nature of labor law and social security law as an industry and legislation (First Gusov Readings). Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Moscow: Prospect Publ.; 2016. (In Russ.).
- Machulskaya EE. Social Security Law. 2nd ed. Revised and suppl. Moscow: Knizhnyi mir Publ.; 1998. (In Russ.).
- Roik VD. Social insurance in a changing world: what will be the choice of Russia? St. Petersburg: Piter Publ.; 2014. (In Russ.).
- Shaikhatdinov VSh. Theory of social security. Saratov: Saratov University Publ.; 1982.
- Zakharov ML, Tuchkova EG. Social Security Law of Russia. 4th ed. Revised and suppl. Moscow: Wolters Kluver Publ.; 2005. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Акатнова Мария Игоревна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
д. 9, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация
miakatnova@msal.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maria I. Akatnova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Labor and Social Security Law, Kutafin Moscow State Law University (MSLA), Moscow, Russian Federation
miakatnova@msal.ru

*Материал поступил в редакцию 23 марта 2025 г.
Статья получена после рецензирования 24 марта 2025 г.
Принята к печати 15 апреля 2026 г.*

*Received 23.03.2025.
Revised 24.03.2025.
Accepted 15.04.2026.*