

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУР В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Исследуется проблема правового регулирования социально-обеспечительных процедур. Обосновывается точка зрения, в соответствии с которой необходимо различать юридический процесс и правовую процедуру. Доказывается, что право социального обеспечения регламентирует процедурную, а не процессуальную деятельность. Рассматриваются виды процедур в праве социального обеспечения.

Ключевые слова: право социального обеспечения; процесс; процедура; процедурные нормы.

В юридической литературе довольно часто употребляются термины «процесс» и «процедура», при этом разные авторы вкладывают в них разный смысл. Так, сторонники теории универсальной процессуальной формы («широкого» понимания процесса) обосновывают позицию, в соответствии с которой процессуальная форма применяется в деятельности не только юрисдикционных органов, но и всех других государственных органов; они отождествляют процесс и процедуру и именуют всякую правоприменительную деятельность процессом [1. С. 13]. Ученые, придерживающиеся традиционного понимания процесса, доказывают, что процесс – это регулируемый законом порядок деятельности специальных органов по разрешению споров о праве, защите интересов и принудительному осуществлению права; это особая форма деятельности, которая выделилась из общей, процедурной, и нет оснований для отождествления процесса и процедуры [2. С. 8].

На наш взгляд, теория единой процессуальной формы не соответствует правовой действительности в связи со следующим. Если исходить из семантического значения слова «процедура», то деятельность любых субъектов, представляющая собой установленную последовательность действий для осуществления чего-либо, является процедурой [3. С. 650]. Особенность правовой процедуры как вида общесоциальной процедуры заключается в том, что она представляет собой особый нормативно-установленный порядок осуществления юридической деятельности, обеспечивающий реализацию материальных норм и функционирование основанных на них материальных и нематериальных правоотношений [4. С. 139]. Таким образом, к признакам, присущим всем юридическим процедурам, относятся следующие: во-первых, закрепление определенного порядка действий, во-вторых, урегулированность правовыми нормами и, в-третьих, направленность на достижение определенной цели, а именно реализации материальных норм, регулирующих основное материальное правоотношение. Но всякая ли юридическая процедура является процессом? Представляется, что нет. Юридическая деятельность настолько разнообразна, отличается как по содержанию, так и по функциям, что объединение ее в единую категорию – «процессуальная деятельность» – необоснованно.

Сами сторонники широкого понимания процесса в этой связи вынуждены выделять две группы процессуальных норм: 1) нормы, определяющие положительную, практически необходимую и полезную деятельность субъектов права, и 2) нормы, регулирующие правоохранительную (юрисдикционную) деятельность [1. С. 41]. Однако более целесообразной и логичной пред-

ставляется позиция, в соответствии с которой на основе разделения норм, регулирующих основное материальное отношение, на регулятивные и охранительные юридические процедуры, призванные обслуживать данные нормы, также дифференцируют на регулятивные (определяющие порядок реализации регулятивного правового предписания) и охранительные (определяющие порядок реализации охранительного правового предписания) [5. С. 99], при этом последний вид правовой процедуры именуют юридическим процессом.

Право социального обеспечения, будучи регулятивной отраслью права, регламентирует именно регулятивные (позитивные) процедуры (порядок назначения пенсии, установления стажа и т.д.). Однако некоторые авторы считают, что нормы права социального обеспечения закрепляют также и процессуальную форму (порядок деятельности юрисдикционных органов по рассмотрению споров) [6. С. 94]. Данное мнение представляется ошибочным. Анализ действующего социально-обеспечительного законодательства показал, что нормы права социального обеспечения закрепляют только право на защиту посредством обращения в суд или вышестоящий орган социального обеспечения (см., например, нормы п. 7 ст. 18 Федерального закона Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 27 Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»). Указанные нормы являются материальными нормами права социального обеспечения, реализовать которые можно только с помощью юридических норм, закрепляющих конкретные механизмы защиты (судебной и внесудебной): норм, закрепляющих сроки, порядок обращения и рассмотрения спора в суде (гражданско-процессуальные нормы), и норм, закрепляющих сроки, порядок обращения и рассмотрения спора в вышестоящем органе (административно-процессуальные нормы). Собственных процессуальных норм, если исследовать и другие положения действующего социально-обеспечительного законодательства, в праве социального обеспечения нет.

Материальные нормы права социального обеспечения, предусматривающие право на тот или иной вид социального обеспечения, могут быть приведены в исполнение только в случае законодательного закрепления процедуры их реализации, иначе они останутся декларациями. В условиях современной России данная проблема приобретает особую остроту, что обуславливает необходимость ее тщательного исследования. Такое значение правовых процедур в праве социального обеспечения объясняется тем, что нуждающиеся лица,

имеющие право на тот или иной вид социального обеспечения, собственными действиями не способны реализовать указанное право, как, например, собственник имущества. Право на конкретный вид социального обеспечения реализуется через действия управомоченного субъекта (нуждающегося лица) и действия специальных органов, уполномоченных государством осуществлять процедуру назначения и предоставления того или иного вида социального обеспечения: право на социальное обеспечение является правом притязания, т.е. его реализация возможна лишь через деятельность государства в лице соответствующих органов. В этой связи любая материальная норма, предусматривающая право на определенный вид социального обеспечения, «обслуживается» соответствующей процедурной нормой. Таким образом, назначение процедурных норм состоит в том, чтобы «посредством регламентации порядка деятельности субъектов обеспечить реализацию прав и обязанностей в точном соответствии с предписаниями норм материальных. В этом, в частности, проявляются гарантирующие свойства процедуры» [7. С. 87].

Таким образом, право социального обеспечения объективно нуждается в различного рода правовых процедурах. В юридической литературе указанные процедуры дифференцируют по целевому назначению на 1) процедуры по установлению какого-то конкретного факта, имеющего значение для определенного вида права на социальное обеспечение, и 2) процедуры по определению права на данный вид социального обеспечения и вынесению решения о назначении пенсии, пособия или услуги [8. С. 154]. Последний вид, в свою очередь, можно разделить на три подвиды в зависимости от стадии реализации субъективного права [9. С. 136]: а) процедура, включающая подготовительные действия (порядок обращения за тем или иным видом социального обеспечения, порядок установления юридических фактов); б) процедура назначения того или иного вида социального обеспечения (порядок деятельности соответствующего органа по проверке обоснованности правопритязаний лица в области социального обеспечения); в) процедура предоставления соответствующего вида социального обеспечения. Т.Ю. Баршпольская отмечает, что особенность многих регулятивных норм гражданского права заключается в том, что их реализация предполагает совершение не одного действия, а нескольких, следующих в определенном порядке, каждое из которых предусмотрено соответствующей правовой нормой и является актом реализации этой правовой нормы [5. С. 93].

Следует отметить, что такая же особенность характерна и для материальных регулятивных норм права социального обеспечения: их реализация предполагает совершение нескольких следующих в определенном порядке действий, предусмотренных процедурными нормами, причем независимо от вида социального обеспечения, право на которое закрепляет материальная юридическая норма, существует единый порядок, алгоритм действий. Так, сначала нуждающееся лицо должно обратиться в соответствующий орган (организацию) с заявлением и необходимыми документами, указанный орган должен принять данные документы,

проверить наличие основания и условий для получения того вида социального обеспечения, на которое претендует обратившийся субъект, и вынести решение о назначении этого вида социального обеспечения (при наличии соответствующих основания и условий) или об отказе (при их отсутствии). Процедуру реализации права на конкретный вид социального обеспечения можно рассматривать как макропроцедуру, состоящую из микропроцедур, которые соотносятся между собой как целое и его части. Под макропроцедурой необходимо понимать систему микропроцедур, «которая в наиболее общем виде устанавливает порядок осуществления юридической деятельности, направленной на достижение конечного результата реализации норм права и основанных на них материальных правоотношений» [10. С. 97]. Например, в Федеральном законе Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (гл. V) установлена процедура назначения и выплаты пенсий. Данная макропроцедура складывается из ряда микропроцедур, регламентирующих общие правила назначения, перерасчета размеров, выплаты и доставки трудовых (страховых) пенсий (ст. 18); срок, с которого назначается пенсия (ст. 19); сроки перерасчета размеров трудовой (страховой) пенсии (ст. 20) и т.д.

Стоит отметить, что не все процедуры в праве социального обеспечения являются сложными, состоящими из множества действий, подробно урегулированных юридическими нормами. Встречаются и достаточно простые процедуры, например, процедура по установлению возраста лица, претендующего на получение пенсии по возрасту. Конечно, в целях эффективности реализации права на тот или иной вид социального обеспечения процедурные нормы в большинстве случаев должны быть достаточно подробными. Однако здесь нужно соблюсти баланс: слишком усложненная процедура может стать административным барьером, порождающим бюрократическую волокиту. Недопустимым является и минимальное урегулирование процедурных правоотношений, «порождающее массу “подзаконных” нормативных актов и актов ненормативного характера, регулирующих процедурные правоотношения; и существование большого массива устаревших процедурных норм, которые фактически не применяются, но официально не отменены; и чрезмерная сложность, громоздкость, а порой и противоречивость существующих процедурных норм» [11. С. 59–60].

Обслуживающая роль процедурных норм по отношению к нормам материально-правовым обуславливает то положение, что содержание процедурных норм определяется характером норм материального права. Так, форма выражения предписаний материальных юридических норм (императивная, диспозитивная или рекомендательная) предопределяет характер соответствующих им процедур. В связи с тем что материальные нормы права социального обеспечения в основном являются императивными, большинство процедур права социального обеспечения также носят императивный характер (например, норма п. 23 Постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 17 и Постановления Пенсионного фонда Российской Федерации № 19пб от 27 февраля

2002 г. «Об утверждении правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). Императивность процедур обуславливается и тем, что «процедурно-правовые нормы должны иметь обязательные к исполнению требования о порядке реализации прав и обязанностей, что в большей мере соответствует их назначению» [12. С. 55]. Диспозитивная форма выражения предписаний процедурных правовых норм допустима в тех случаях, когда «целесообразнее предоставить субъектам возможность выбирать один из двух или нескольких вариантов порядка осуществления их прав и обязанностей» [12. С. 55–56]. В каких же случаях целесообразно закреплять несколько вариантов поведения? Представляется, что это необходимо делать в отношении управомоченного субъекта: ему следует предоставить право выбирать ту процедуру, которая ему удобна, выгодна и т.д. Такие цели преследует, например, диспозитивная норма п. 7 Постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 17 и Постановления Пенсионного фонда Российской Федерации № 19пб от 27 февраля 2002 г., в соответствии с которой граждане могут обращаться за пенсией в любое время после возникновения права на нее без ограничения каким-либо сроком путем подачи соответствующего заявления непосредственно либо через представителя. Однако стоит отметить, что диспозитивные процедуры не имеют столь широкого распространения, и их диспозитивность ограничена относительной формой, так как, предоставляя субъектам известную правовую свободу, они в то же время ограничивают усмотрение сторон, определенным образом очерчивая его рамки [13. С. 23].

Рекомендательные процедуры права социального обеспечения на основе действующего законодательства выявить не удалось. Отсутствие данного вида социально-обеспечительных процедур можно объяснить служебной ролью юридических процедур, а так как подавляющее большинство материальных норм права социального обеспечения являются императивными, соответственно, трудно представить ситуацию, в которой бы императивные материальные нормы реализовывались с помощью рекомендательной процедуры. Кроме того, процедурные нормы права социального обеспечения в основном обязывают нуждающихся лиц и соответствующие государственные органы и организации совершать определенные действия и детально регламентируют порядок их совершения, что исключает существование рекомендательной процедурной формы.

Поощрительные процедуры также не характерны для права социального обеспечения, в отличие, например, от трудового права, в связи с тем, что в соответствующих материальных поощрительных нормах поощрительная санкция либо четко не сформулирована, либо реализуется с помощью процедурных норм других отраслей права (например, процедура поощрения в виде права на налоговые льготы в случае вступления в государственную программу финансирования пенсии регламентируется соответствующими нормами налогового права).

По характеру предписаний можно выделить управомочивающие, обязывающие и запрещающие процедурно-правовые нормы. В.С. Аракчеев объясняет целесообразность закрепления в одних случаях управомочивающей процедуры, а в других – обязывающей: «Управомочивая субъектов действовать в определенном порядке, процедурно-правовые нормы закрепляют путь, наиболее приемлемый для достижения намеченных ими результатов. Там, где процесс реализации прав и обязанностей содержит угрозу нарушения прав других лиц, целесообразнее иметь процедуру обязывающую» [12. С. 57-а]. Так, норма п. 7 Постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 17 и Постановления Пенсионного фонда Российской Федерации № 19пб от 27 февраля 2002 г. управомочивает нуждающихся лиц обращаться за назначением пенсии в любое время после возникновения права на нее, без ограничения каким-либо сроком, путем подачи соответствующего заявления непосредственно либо через представителя. При этом чтобы не допустить злоупотребления со стороны заявителя, законодатель закрепляет обязывающую процедуру по подтверждению права на этот вид обеспечения, а именно в п. 2 Постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 16 и Постановления Пенсионного фонда Российской Федерации № 19па от 27 февраля 2002 г. «Об утверждении перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» перечисляются документы, которые должны быть приложены к заявлению гражданина, обратившегося за назначением трудовой пенсии по возрасту (страховой части трудовой пенсии по возрасту).

В отношении соответствующих государственных органов (их должностных лиц) предусмотрены в основном обязывающие процедуры. Например, согласно норме п. 1.5.1 Приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 328 «Об утверждении порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» при приеме заявления об отказе от получения набора социальных услуг полностью, либо одной социальной услуги, либо двух социальных услуг работником территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации гражданину разъясняются права, касающиеся получения государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, установленных главой 2 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ, и делается предупреждение о прекращении предоставления тех социальных услуг, от которых гражданин отказался, о чем делается соответствующая отметка на заявлении, верность которой подтверждается подписью лица, подающего заявление.

Запрещающие процедуры являются редким явлением в правовой действительности вообще и в праве социального обеспечения в частности, так как процедура закрепляет именно порядок совершения определенных действий.

По юридической силе процедурные нормы могут быть классифицированы на нормы законов и нормы подзаконных актов. Большинство процедурных норм права социального обеспечения находят свое закрепление в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах. В этой связи представляется спорным мнение В.Н. Протасова о том, что процедурные нормы должны быть того же законодательного уровня, что и основные, а несоблюдение этого требования способно снизить авторитет процедуры, что в свою очередь отразится на ее эффективности [14. С. 27].

В отношении процедурно-правовых норм в праве социального обеспечения данное требование едва ли осуществимо (ввиду огромного числа таких норм и их динамичности).

Кроме того, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, осуществляя функцию по нормативно-правовому регулированию в соответствующей области, принимает социально-обеспечительные акты и должно предусматривать порядок их реализации. Главное, что должно быть соблюдено: процедурные нормы права социального обеспечения должны быть официально опубликованы и не должны носить «закрытый» ведомственный характер.

По сфере действия можно выделить общие и специальные процедурные нормы. В.С. Аракчеев указывает, что, как правило, «процесс реализации общих материальных норм опосредуется общими нормами процедурного характера, а специальных – соответствующими процедурно-правовыми нормами. Это общее правило. Но из него могут быть сделаны исключения» [12. С. 60]. Таким исключением является, например, процедура обращения за пенсией, которая в соответствии с Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 17 и Постановлением Пенсионного фонда Российской Федерации № 19пб от 27 февраля 2002 г. является общей по отношению к разным видам пенсий.

Широкое распространение процедур в праве социального обеспечения преследует цель повышение эффективности реализации материально-правовых норм. Эта же цель должна выступать в качестве своеобразного ориентира для законодателя при закреплении конкретной социально-обеспечительной процедуры, т.е. ставя вопрос, какой должна быть процедура в каждом конкретном случае (императивной или диспозитивной, управомочивающей или обязывающей и т.д.), законодатель должен выбирать тот вариант, который в наибольшей степени будет способствовать реализации права на тот или иной вид социального обеспечения.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Юридическая процессуальная форма. Теория и практика* / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.
2. *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1980. 198 с.
3. *Современный толковый словарь русского языка* / под ред. С.А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 2001. 960 с.
4. *Скобелкин В.Н., Передерин С.В., Чуча С.Ю., Семенюта Н.Н.* Трудовое процедурно-процессуальное право. Воронеж, 2002. 504 с.
5. *Баришпольская Т.Ю.* Гражданские процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1988. 226 с.
6. *Сафаралиев Р.Р.* Спор в системе процессуального и процедурного правоотношения по социальному обеспечению // *Гражданин и право*. 2008. № 10. С. 89–94.
7. *Аракчеев В.С.* К вопросу о роли процедурно-правовых норм в укреплении законности процесса реализации трудовых прав и обязанностей // *Вопросы повышения эффективности гражданско-правового регулирования*. Томск, 1980. С. 86–91.
8. *Право социального обеспечения России* : учеб. / М.О. Буянова, К.Н. Гусов и др. ; под ред. К.Н. Гусова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 640 с.
9. *Фогель Я.М.* Право на пенсию и его гарантии. М. : Юрид. лит., 1972. 180 с.
10. *Байтин М.И., Яковенко О.В.* Теоретические вопросы правовой процедуры // *Журнал российского права*. 2000. № 8. С. 93–102.
11. *Маматказин И.Р.* Процедурные правоотношения, возникающие в России в связи с действием Закона о государственных пенсиях : дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2000. 162 с.
12. *Аракчеев В.С.* Процедурно-правовые нормы: понятие и значение в регулировании трудовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1981. 211 с.
13. *Молчанова Т.Н.* Формы и виды диспозитивности в советском гражданском праве // *Правоведение*. 1972. № 4. С. 20–26.
14. *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. М. : Юрид. лит., 1991. 80 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 февраля 2012 г.