

УДК 349.3

А.В. Волошин

КРИТЕРИИ СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ПОМОЩИ

В статье анализируется целевая специфика социально-обеспечительной помощи, формулируются ее признаки, отдельно выделяются те из них, которые позволяют отграничить социально-обеспечительную помощь от социально-обеспечительного содержания. Делается вывод о высокой значимости предлагаемой методики разграничения помощи и содержания в деле совершенствования социально-обеспечительного законодательства.

Ключевые слова: социально-обеспечительная помощь, социально-обеспечительное содержание, виды социального обеспечения.

Социальное обеспечение направляется в адрес граждан либо в целях помощи в ситуации, когда их нуждаемость носит временный и обратимый характер, либо в целях содержания, предполагающего предоставление необходимых и достаточных для естественного жизнеустройства средств в случаях длительной и, как правило, необратимой нужды. В теории права социального обеспечения до сих пор не сформулирован исчерпывающий перечень признаков, позволяющий отграничить две указанные группы социально-обеспечительных предоставлений.

В целом представляется верной конструкция, согласно которой помощь может оказываться одновременно, в то время как содержание исключает всякую однократность, поскольку предоставляется в случае наступления длительной или пожизненной нуждаемости, возникшей, к примеру, по причине инвалидности – нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленного заболеваниями, последствиями травм или дефектами (ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

В части установления целевого назначения предоставлений, не являющихся единовременными, справедлива другая выделяемая в литературе логическая модель, в соответствии с которой помощь, в отличие от содержания, всегда ограничена либо своим размером, либо временными рамками и неизменно понимается как не полное и не на постоянной основе предоставление человеку средств к существованию либо совершение жизненно необходимых для него действий [1. С. 32]. Нетрудно заметить, что в данном случае критериями, по которым возможно отграничение помощи от содержания, выступают размер и время (продолжительность) предоставления. В рамках отдельно взятой разновидности помощи данные критерии находятся, как правило, в особой зависимости, а именно обратно пропорциональны друг другу. Иными словами, значительный (исчисляемый годами) срок оказания помощи соответствует незначительному (не позволяющему удовлетворить основные жизненно важные потребности) ее размеру и наоборот. Указанная связь особенно важна в контексте того, что помощь охватывает крайне разнообразные по

времени и размеру средства обеспечения. В частности, время оказания помощи варьируется от одного раза (все единовременные пособия) до срока, исчисляемого годами (например, ежемесячная выплата неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом до достижения им возраста 18 лет). Размер, в свою очередь, колеблется от нескольких десятков рублей (единовременное пособие беженцам – 100 рублей) до сотен тысяч рублей («материнский капитал» – 429408,50 рублей).

Существующая между размером и продолжительностью обеспечения зависимость позволяет в большинстве случаев установить направленность на оказание помощи тех социально-обеспечительных предоставлений, которые по одному из двух перечисленных критериев могут быть ошибочно отнесены к категории содержания. К примеру, ежемесячное пособие на ребенка по общему правилу выплачивается в течение 16 лет, что дает основание отождествлять его с пенсией (денежным содержанием). Вместе с тем размер пособия, который, например, в Кемеровской области составляет 270 рублей, очевидно не предполагает удовлетворения основных жизненно важных потребностей, в связи с чем указанная выплата, несмотря на длительный срок предоставления, выступает средством социально-обеспечительной помощи. Напротив, размер пособия по временной нетрудоспособности при заболевании может составлять 100% временно утраченного заработка, что в полной мере соответствует цели содержания. Однако продолжительность предоставления ограничена выздоровлением, которое с высокой степенью вероятности наступит в течение 15 календарных дней (именно на такой срок по общему правилу при заболевании выдается листок нетрудоспособности, являющийся единственным основанием предоставления указанного пособия). С учетом этого пособие по временной нетрудоспособности, вопреки значительному размеру, также следует относить к средствам социально-обеспечительной помощи.

Объективно существующая обратно пропорциональная зависимость времени оказания помощи и ее размера позволяет сформулировать ряд универсальных правил соотношения помощи и содержания.

Первое. Единовременное социально-обеспечительное предоставление независимо от размера всегда выступает средством социально-обеспечительной помощи.

Второе. Пожизненное социально-обеспечительное предоставление всегда выступает средством социально-обеспечительного содержания. Доплаты и надбавки к пенсиям, которые устанавливаются в целях дополнительной материальной поддержки, но могут, как и пенсия, предоставляться пожизненно, выступают, по нашему мнению, составной частью пенсионного платежа и самостоятельными выплатами не являются. В этой связи они рассматриваются нами не в качестве помощи, а в качестве содержания.

Третье. Регулярное социально-обеспечительное предоставление, направляемое в адрес нуждающегося индивида реже чем раз в месяц выступает средством социально-обеспечительной помощи. Данный тезис основан на том, что согласно отечественному социально-обеспечительному законодательству ежемесячность выступает единственно возможным вариантом периодичности для денежного содержания (пенсии).

Четвертое. Ежемесячное социально-обеспечительное предоставление, размер которого не позволяет удовлетворить основные жизненно важные потребности индивида, является средством социально-обеспечительной помощи. Круг основных жизненно важных потребностей должен определяться потребительской корзиной, представляющей собой совокупность необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимального набора продуктов питания, а также непродовольственных товаров и услуг, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания (ст. 1 Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»). Стоимостным выражением потребительской корзины является прожиточный минимум. Соответственно любая денежная выплата, предоставляемая гражданину один раз в месяц и при этом не превышающая величину прожиточного минимума, формально должна квалифицироваться как средство социально-обеспечительной помощи.

Пятое. Ежемесячное социально-обеспечительное предоставление, размер которого позволяет удовлетворить основные жизненно важные потребности индивида, может выступать в равной степени как средством социально-обеспечительной помощи, так и содержания. Это связано с тем, что некоторые виды помощи, пусть и на непродолжительное время, могут становиться для гражданина основным и зачастую единственным источником средств к существованию. Отдельные выплаты в рамках помощи производятся не просто в размере, позволяющем удовлетворить комплекс основных жизненно важных потребностей (то есть превышающем величину прожиточного минимума), но, как указывалось выше, в размере 100% того дохода, который они имели до наступления трудной жизненной ситуации. Помимо уже рассмотренного примера с пособием по временной нетрудоспособности полное замещение заработка имеет место в случае обеспечения пособием по беременности и родам. Пособие по безработице также не может считаться дополнительным обеспечением, поскольку предоставляется при условии отсутствия у гражданина какого-либо заработка, тогда как свойство дополнительности всегда подразумевает наличие чего-то основного.

В перечисленных случаях помощь играет роль основного источника средств к существованию. Вместе с тем каждое из названных пособий предполагает преимущественно краткосрочный период предоставления. Так, пособие по беременности и родам выплачивается по общему правилу 140 дней, пособие по временной нетрудоспособности ограничено выздоровлением, которое, о чем говорилось выше, с высокой долей вероятности наступит в течение нескольких дней, общий период выплаты пособия по безработице не может превышать 24 месяца в суммарном исчислении в течение 36 месяцев, но одновременно велика вероятность, что безработный гражданин будет трудоустроен в течение первого месяца (п. 5 ст. 31 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в РФ»). В этом отношении все перечисленные социально-обеспечительные выплаты, несмотря на роль их как основного источника средств к существованию, выступают средством помощи. Сама помощь при этом трактуется как содействие, не всегда, но преимущественно имеющее дополнительный характер.

Хотя обратная пропорциональность размера и срока предоставления, как следует из вышесказанного, позволяет в большинстве случаев определенно установить целевое назначение содействия, возведение ее в абсолютизируется нам не совсем правильным и вот почему. Срок и размер являются количественными показателями, тогда как социально-обеспечительная помощь представляет собой некое качество, и в этом смысле срок и размер являются не причиной того, что то или иное предоставление выступает помощью, а количественным следствием.

Кроме того, размер представляет собой конкретную, установленную законом денежную сумму, исчисленную в рублях или в процентном отношении к какой-либо величине (заработку, прожиточному минимуму, МРОТ, составной части пенсии и т.п.), и довольно часто меняется. Именно в силу изменчивости размер не всегда применим для разграничения помощи и содержания. Поясним сказанное на примере. Указом Президента РФ от 26.02.2013 № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы» устанавливается ежемесячная выплата неработающему трудоспособному родителю (усыновителю) или опекуну (попечителю), осуществляющему уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы, в размере 5500 рублей. Размер данной выплаты не превышает величину прожиточного минимума в целом по Российской Федерации на душу населения и поэтому должен быть отнесен к категории помощи, о чем говорилось выше. Одновременно если предположить, что размер выплаты будет повышен до уровня, превышающего величину прожиточного минимума, то она формально превратится в средство содержания гражданина, что, более того, будет в полной мере соответствовать ее ежемесячному характеру и достаточно продолжительному сроку предоставления (она предоставляется до достижения ребенком-инвалидом 18 лет или на весь период ухода за инвалидом с детства I группы).

Очевидно, что одно и то же социально-обеспечительное предоставление не может менять свое целевое назначение в зависимости от снижения или повышения его размера в законодательном порядке. Связано это с тем, что общее целевое назначение (помощь или содержание) всегда обусловлено индивидуальным функциональным назначением социально-обеспечительного предоставления, выражающим саму его сущность и не могущим по этой причине изменяться. В данном контексте рассматриваемая ежемесячная выплата выступает средством социально-обеспечительной помощи независимо от размера в силу того, что согласно Указу она всегда направляется в дополнение к установленной ребенку-инвалиду или инвалиду с детства I группы пенсии. Кроме того, отдельно закреплено, что выплата устанавливается в целях усиления социальной защищенности тех, кто ухаживает за детьми-инвалидами. Содержание же по общему правилу не может предоставляться в дополнение к чему-то, устанавливается всегда в качестве основного источника средств к существованию и выступает основой социальной защищенности гражданина, а не мерой ее усиления. Иными словами, указанная ежемесячная выплата является средством социально-обеспечительной помощи постольку, поскольку данное целевое назначение изначально запрограммировано в ней и находит выражение в конкретной цели (усиление социальной защищенности

неработающих трудоспособных лиц, вынужденных осуществлять уход за детьми-инвалидами). Указанный признак предлагается именовать индивидуальным функциональным назначением и использовать в качестве дополнительного критерия к размеру и сроку обеспечения в ситуациях, аналогичных рассмотренной выше, когда нет возможности четко определить целевое назначение средства обеспечения с применением размера и срока его предоставления.

Под индивидуальным функциональным назначением следует понимать роль, которая отведена тому или иному предоставлению в системе социального обеспечения, исходя из той цели, для достижения которой оно было законодателем установлено. Любое социально-обеспечительное предоставление, помимо того, что выступает проводником одной из двух основополагающих целей социального обеспечения (помощь или содержание), изначально всегда направлено на достижение конкретной, индивидуально определенной цели. М.О. Буянова называет такую цель ближайшей [2. С. 8–9]. Так, при обеспечении женщины пособием по беременности и родам ближайшей целью является материальная поддержка женщины в тот период, когда она освобождается от работы до и после родов. Именно ближайшая цель, по нашему мнению, выражает индивидуальное функциональное назначение предоставления в системе социального обеспечения.

Индивидуальное функциональное назначение всегда обусловлено характером обстоятельств, лежащих в основе необеспеченности (причины нуждаемости) и кругом потребностей, которые необходимо удовлетворить (степень нуждаемости). В одном случае законодатель, исходя из того, что нуждаемость является результатом разовых затрат на погребение умершего, ограничивается единовременным пособием в размере затраченного (хотя и не более максимального размера). В другом случае при обеспечении заболевшего работника учитывается, что он не в состоянии самостоятельно обеспечивать себя и свою семью, а также временный характер указанных обстоятельств, и то, что трудоспособность и источник дохода вероятнее всего будут восстановлены, поэтому предоставляет пособие, замещаая вплоть до 100% заработка на период болезни.

Применение индивидуального функционального назначения в качестве критерия дифференциации помощи и содержания позволяет разрешить вопрос, по поводу которого в науке права социального обеспечения ведутся особенно горячие споры – вопрос о правовой природе социальных пенсий. Суть спора сводится к тому, что одни исследователи относят социальные пенсии к категории помощи, другие считают их средством социально-обеспечительного содержания.

К первой группе ученых относится, в частности, Е.Е. Мачульская. По ее мнению, социальная пенсия представляет собой гарантированную минимальную социальную помощь, предоставляемую лицам, достигшим установленного возраста, инвалидам либо потерявшим кормильца, независимо от трудового стажа и уплаты страховых взносов за счет средств государственного бюджета [3. С. 189]. В качестве аргументов в пользу направленности социальных пенсий на оказание помощи автор рассматривает отсутствие требований к стажу, уплате взносов и бюджетные источники финансирования. Ана-

логичной позиции придерживается В.С. Аракчеев: «...так называемые социальные пенсии лишь по форме являются социально-обеспечительным содержанием, а по своей сути они представляют собой одну из разновидностей пособий, т.е. относятся к категории социально-обеспечительной помощи» [4. С. 86]. К выводу о включении социальных пенсий в категорию «помощь» также приходят Е.Н. Доброхотова, М.В. Филиппова, М.А. Янтураева [5. С. 13], З.А. Кондратьева [6. С. 178] и другие современные исследователи. Данную позицию усиливает то обстоятельство, что в нормативных правовых актах прошлого ежемесячные выплаты нетрудоспособным, аналогичные современным социальным пенсиям, именовались пособиями (денежной помощью) [7]. К подобному заключению можно прийти также, оценивая размер большинства современных социальных пенсий. В частности, согласно п. 1 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном социальном обеспечении) социальная пенсия по старости закрепляется в размере, не превышающем величину прожиточного минимума (3626,71 рублей в месяц), что, исходя из сформулированных выше правил разграничения помощи и содержания, позволяет однозначно относить ее к средствам социально-обеспечительной помощи.

Характеристика индивидуального функционального назначения социальных пенсий между тем свидетельствует об обратном. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона о государственном пенсионном обеспечении социальные пенсии выплачиваются в целях предоставления средств к существованию нетрудоспособным гражданам. Подобная формулировка фиксирует направленность социальных пенсий на содержание, что дополнительно вытекает из бессрочности или значительной длительности нуждаемости получателя, а также из самой применяемой в данном случае терминологии – термин «пенсия» традиционно используется в теории права социального обеспечения для обозначения денежного содержания. Вывод о роли социальных пенсий как средства содержания находит подтверждение в трудах В.А. Ачаркана [8. С. 66], А.Д. Зайкина [9. С. 28], М.Л. Захарова [10. С. 62] и др.

Таким образом, социальная пенсия, изначально заявленная законодателем как средство содержания гражданина, не соответствует данному качеству по объему передаваемых нуждающемуся лицу средств. Как следствие, заложенная в данной выплате цель (предоставить гражданину необходимые и достаточные для существования средства) остается не достигнутой. Полагаем, устранение данного противоречия должно стать одной из главных задач российского законодателя в деле совершенствования действующего социально-обеспечительного законодательства.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что для установления принадлежности того или иного социально-обеспечительного предоставления к категории социально-обеспечительной помощи необходимо и достаточно учитывать три критерия: 1) продолжительность предоставления; 2) размер предоставления и 3) индивидуальное функциональное назначение предоставления. Продолжительность и размер обеспечения – критерии первостепенной значимости, в рамках одного социально-обеспечительного предоставления они обратно пропорциональны друг другу и всегда должны оцениваться в

совокупности. Индивидуальное функциональное назначение – вспомогательный критерий, применяется в том случае, когда невозможно установить принадлежность предоставления к категории помощи по совокупности критериев размера и продолжительности. Предлагаемая методика имеет не только научную ценность, делая возможным отграничить помощь от содержания, но и, как было показано выше, практическое значение в области правотворчества – позволяет наметить пути совершенствования законодательных актов в области социального обеспечения через выявление несоответствия индивидуального функционального назначения объема предоставления.

Литература

1. Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социального обеспечения России: учеб. пособие. Томск: Изд-во НТЛ, 2006. Ч. 1. 225 с.
2. *Право социального обеспечения*: учеб. пособие / под ред. К. Гусова. М.: Проспект, 1999. 340 с.
3. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 1998. 240 с.
4. Аракчеев В.С. Социальное обеспечение как понятийная категория права // Вестник Том. гос. ун-та. 2012. № 355. С. 83–87.
5. Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтураева М.А. Советское право социального обеспечения: учеб. пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 1992. 144 с.
6. *Право социального обеспечения*: учеб. пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2000. 340 с.
7. *О мероприятиях по дальнейшему повышению благосостояния советского народа*: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 26 сентября 1967 года № 888 // СП СССР. 1967. № 23. Ст. 161.
8. Ачаркан В.А. Государственные пенсии. М.: Юрид. лит., 1967. 165 с.
9. Зайкин А.Д. Пенсионное правоотношение: понятие, основные черты // Советское государство и право. 1972. № 3. С. 27–34.
10. *Советское пенсионное право*: учеб. пособие / под ред. М.Л. Захарова. М.: Юрид. лит., 1974. 432 с.

Voloshin A.V.

CRITERIA FOR SOCIAL SECURITY AID

Keywords: social security care, social security support, types of social security.

In legal science there is no comprehensive range of criteria for social security care which enables to differentiate it from social security support. The scheme under which care can be rendered once only but support excludes any single basis as it is paid in case of long-lasting or life lack of means (e.g. in case of disability) seems to be a correct one. It is necessary to take into account that care unlike support is always limited either by its size or in time. That is why time length and size can be used as criteria for care.

It is stressed in the article that within the frame of a separate kind of care these criteria are usually proportionate to each other i.e. a considerable term (covers years) corresponds to its inconsiderable (not allowing to satisfy main vital needs) size and vice versa. In the majority of cases the revealed dependence enables to establish directionality at rendering care of those provisions which according to one of the listed criteria can by mistake be referred to the category of support. In addition to this, it's wrong to state the inverse proportionality of size and term of rendering with the purpose to distinguish care and support as term and size are quantitative indices whereas social security care presents some quality which is not always stipulated by qualitative characteristics. Moreover, the size often changes and the situation when the same provision in terms of changing size can be either the means of social security care or social security support is theoretically possible.

Thus, in addition to the above criteria of time and size the author proposes to take into account individual functional purpose i.e. the role of each provision in the system of social security initiated by legislators proceeding from the goal which each provision is called to reach. The analysis of individual

functional purpose allows establishing the goal of social pensions, the latter being the matter of dispute in the science of social security law.

In the conclusion, the author states that the proposed methods are of great practical significance in the law making activities as they give the possibility to develop of social security legislation through revealing nonconformance between the size of a social security provision and its individual functional purpose.

References

1. Arakcheev V.S., Agashev D.V., Grechuk L.A. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii* [The Social Security Law of Russia]. Tomsk: NTL Publ., 2006. Part 1, 226 p.
2. Gusov K. (ed.) *Pravo sotsial'nogo obespecheniya* [Social Security Law]. Moscow: Prospekt Publ., 1999. 340 p.
3. Machul'skaya E.E. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya* [Social Security Law]. Moscow: Knizhnyy mir Publ., 1998. 240 p.
4. Arakcheev V.S. Social security as a conceptual category of law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2012, no. 355, pp. 83-87. (In Russian).
5. Dobrokhotova E.N., Filippova M.V., Yanturaeva M.A. *Sovetskoe pravo sotsial'nogo obespecheniya* [The Soviet social security law]. St. Petersburg: St. Petersburg State University Publ., 1992. 144 p.
6. Gusov K. (ed.) *Pravo sotsial'nogo obespecheniya* [Social Security Law]. Moscow: Prospekt Publ., 2000. 340 p.
7. *O meropriyatiyakh po dal'neyshemu povysheniyu blagosostoyaniya sovetskogo naroda: Postanovlenie TsK KPSS, Sovmina SSSR ot 26 sentyabrya 1967 goda № 888* [On measures to further improvement of the well-being of the Soviet people. Resolution of the Central Committee of the CPSU, the USSR Council of Ministers on 26th September 1967 № 888]. *SP SSSR*, 1967, no. 23, Art. 161.
8. Acharkan V.A. *Gosudarstvennye pensii* [State pensions]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1967. 165 p.
9. Zaykin A.D. Pensionnoe pravootnoshenie: ponyatie, osnovnye cherty [Retirement legal relationship: the concept and main features]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1972, no. 3, pp. 27-34.
10. Zakharov M.L. [ed.] *Sovetskoe pensionnoe pravo* [The Soviet pension law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1974. 432 p.