

ПРАВО

УДК 349.3

*B.C. Аракчеев, A.YU. Зеленина***К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПОНЯТИЙНОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РФ**

Анализируются сущность и специфические признаки норм права социального обеспечения России. Рассматриваются особенности проявления такого признака, присущего всем юридическим нормам, как государственно-властный характер норм права социального обеспечения. Исследуется структура норм права социального обеспечения России. При рассмотрении вопроса о существовании социально-обеспечительных санкций проводится разграничение мер юридической ответственности и мер защиты.

Ключевые слова: право социального обеспечения; юридические нормы; Российская Федерация.

Как семья является первичной ячейкой (хозяйственной единицей) человеческого общества, так и юридическая норма выступает в качестве первоосновы права в целом как особого социального феномена. Именно по этой причине проблеме изучения сущности, роли, места юридических норм в системе социальных связей людей в специальной литературе прошлого и настоящего времени, правоведов различных стран уделялось и продолжает уделяться самое пристальное внимание. О значимости исследования обозначенной проблемы может свидетельствовать хотя бы такой факт, что по отдельно взятому нормативно-правовому предписанию (норма-дефиниция, норма-принцип, норма, определяющая круг субъектов регулируемых отношений и т.д.) можно делать достаточно обобщающие выводы, характеризовать цели, задачи, качество таких структурно-правовых образований, как институт, подотрасль, отрасль права. К примеру, из содержания ст. 3 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ следует, что целью пенсионного обеспечения застрахованных лиц является компенсация их заработка или дохода. Дефиниция «трудная жизненная ситуация» определяет круг субъектов, имеющих право на государственное социальное обслуживание, нормы-принципы обязательного социального страхования фактически формируют статус субъектов соответствующих отношений и т.д. И тем не менее, несмотря на очевидную потребность анализа сущности и особенностей норм права социального обеспечения, который позволил бы дать более полное представление о качестве действующего законодательства, этот вопрос, к сожалению, остается за пределами научных интересов, являясь своего рода теоретическим пробелом в данной сфере правоведения. Перспективность изучения отраслевых норм была отмечена С.С. Алексеевым более четверти века назад, однако до сих пор актуальным остается его высказывание о том, что данная проблема еще ждет своего исследователя [1. С. 81].

Из различных вопросов, возникающих при анализе природы юридических норм, в том числе и норм права социального обеспечения, представляется целесообразным в первую очередь обратиться к характеристике государственно-властного характера юридических норм и их внутренней структуры. Необходимость исследования первого из названных вопросов объясняет-

ся тем, что ряд представителей современной юридической науки (в первую очередь отраслей частного и частно-публичного права) обосновывают мнение о том, что правовым может быть не только предписание, непосредственно исходящее от государства или им санкционированное, но и других субъектов: организаций различных форм собственности, индивидуальных предпринимателей, физических лиц. Так, Е.Р. Воронкова полагает, что «в настоящее время процесс создания правовых норм выходит за рамки правотворчества как государственной деятельности, поскольку в массиве нормативных правовых актов значительное место занимают локальные нормативные правовые акты... Стало быть, к нормотворческим органам следует относить не только государственные органы, но и иные структуры гражданского общества, которые обладают правом на нормотворчество в силу признания его государством» [2. С. 139]. Аналогичную позицию занимает И.Я. Киселев, указывая на то, что «в ряде случаев в формировании источников трудового права принимают участие негосударственные (корпоративные) органы (профсоюзы, организации работодателей) и работодатели – физические лица» [3. С. 86].

Ослабление государственно-властных начал во всех сферах жизни нашего общества происходит на основе права и, конечно же, не могло не отразиться на содержании самого права и его источников. Поэтому современная правовая система заметно пополнилась большим количеством нормативных актов, исходящих не от государственных структур, особенно в сфере социально-партнерских отношений, нормами которых работники или бывшие работники стали обеспечиваться дополнительными к государственным пенсиями пособиями, услугами и другими видами предоставлений социально значимого характера. Правовой основой таких предоставлений, разумеется, являются юридические нормы, которые исходят не от государства и которые некоторые авторы относят к числу норм права социального обеспечения в качестве самостоятельных правовых предписаний (например, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова рассматривают локальные акты в качестве разновидности источников права социального обеспечения [4. С. 139], М.О. Буянова, К.Н. Гусов указывают, что локальные акты как источник права социального обеспечения приобретают важное значение на со-

временном этапе [5. С. 114–120]. Разумеется, что локальные нормы являются самостоятельными правовыми образованиями, но эта их самостоятельность относительна, ибо она санкционирована государством, которое позволило таким субъектам самостоятельно распоряжаться средствами, в том числе и на нужды улучшения материального положения членов соответствующих корпораций. Иными словами, они принимаются при опосредованном участии государства. Параллельно отметим, что включение таких норм в систему норм права социального обеспечения является ошибочным мнением; по своему содержанию соответствующие мероприятия являются, безусловно, обязательными, но они лишены статуса «социально-обеспечительного предоставления» по ряду причин. Во-первых, они предназначены для обеспечения не всех граждан, проживающих в России, а лишь части населения страны, в связи с чем их правильнее отнести к категории корпоративного или индивидуального обеспечения, во-вторых, они не являются юридически обязательными, в-третьих, они финансируются не за счет общественных (бюджетных) или обобществленных (страховые платежи) средств. Это – негосударственное обеспечение, которое должно развиваться параллельно с нормами права социального обеспечения, которые, как следствие всего сказанного выше, являются предписаниями, исходящими непосредственно от государственных органов и организаций (внебюджетные фонды), являющихся обязанными по отношению к нуждающимся гражданам субъектами.

Особое значение для выявления сущности и специфики норм права социального обеспечения имеет рассмотрение вопроса об их структуре (внутреннем строении). К проблеме структуры юридических норм не существовало и не существует единого устоявшегося подхода. Наибольшее распространение в литературе получили две точки зрения. Согласно первой позиции норма права имеет трехчленную структуру: состоит из гипотезы, диспозиции и санкции. Согласно второму подходу юридические нормы состоят из двух элементов: либо гипотезы и диспозиции, либо диспозиции и санкции. Помимо указанных основных позиций существуют и иные: сводящие структуру нормы права к одному элементу и наоборот – рассматривающие структуру нормы права как состоящую из четырех и более элементов. Примирающей основные два подхода к проблеме структуры норм права следует признать концепцию, разработанную С.С. Алексеевым, и поддерживаемую многими авторами. Согласно данному подходу необходимо различать норму-предписание и логическую норму. Нормы-предписания состоят из двух элементов: гипотезы и диспозиции (в регулятивных (правоустановительных) нормах) или санкции (в охранительных нормах). Логическая же норма включает все три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию.

Таким образом, проблема структуры норм права может быть сведена к следующему более частному вопросу: все ли юридические нормы в своей структуре имеют санкцию? Подавляющее число правоведов считают, что наиболее значимой отличительной особенностью юридических норм является их государственно-властный характер, в связи с чем отступление от пред-

писанных в них правил поведения дает основание для принудительного их применения посредством привлечения виновных лиц к юридической ответственности; иными словами, юридическая норма отличается от всех иных правил социального поведения наличием санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение закрепленных ею предписаний. Так рассматривают санкцию в качестве необходимого структурного элемента любой юридической нормы Н.Е. Недбайло [6. С. 62], А.Ф. Шебанов [7. С. 130–136], В.К. Бабаев [8. С. 386], М.Н. Марченко [9. С. 221] и другие ученые (в противовес данной позиции О.Э. Лейст обосновал другую, согласно которой санкция – это не составная часть нормы, а ее атрибут [10. С. 21]).

На наш взгляд, абсолютизация этого положения противоречит правовой реальности, что подтверждается содержанием действующего законодательства, причем не только регулятивного, но и правоохранительного. Большинство нормативно-правовых актов содержит нормы, образующие общий институт, состоящий, как правило, из норм, закрепляющих понятийный аппарат, норм-принципов, норм, определяющих область, подлежащую правовому регулированию, круг соответствующих субъектов, действие акта во времени и пространстве и т.п. Нормы таких правовых институтов регулируют поведение субъектов опосредованно, через выработку у последних четкого представления об общем предназначении данного правового акта, т.е. выполняют главным образом информационную функцию, в связи с чем не нуждаются в средствах негативно-принудительного воздействия. Кроме того, трудно представить ситуацию, когда лицо привлекается к ответственности за несоблюдение предписаний рекомендательных норм, норм, закрепляющих такие юридические факты, как достижение общеустановленного пенсионного возраста, признание его иждивенцем и т.д. Таким образом, ряд юридических норм действующего российского законодательства объективно лишен в своей структуре такого элемента, как санкция. Данные нормы существуют и в праве социального обеспечения, но констатация такого факта еще не дает полного представления об особенностях последних под углом зрения рассматриваемого вопроса.

Главным феноменом материальных норм права социального обеспечения является тот факт, что они, в отличие от норм иных отраслей права России, вообще лишены санкций как отрицательных последствий личного, организационного и имущественного характера субъектов, не исполняющих либо недобросовестно исполняющих свои обязанности. При рассмотрении вопроса о санкции нормы права невозможно не затронуть проблему соотношения данной категории с юридической ответственностью и государственным принуждением. Так, к проблеме соотношения понятий «санкция», «юридическая ответственность», «мера защиты» существуют три подхода: согласно первому санкция является разновидностью ответственности, сторонники данной позиции придерживаются широкого подхода к пониманию юридической ответственности. В соответствии со второй позицией ответственность является видом санкций (есть санкции – меры ответственности, есть санкции – меры защиты). Согласно третьей позиции санкции и ответственность равнозначны. Пред-

ставляется, что нельзя отождествлять санкции и меры защиты: сущность санкции заключается в воздействии на правонарушителя, которое всегда выражается в лишении (ограничении) прав (благ) либо возложении дополнительных обязанностей, а при реализации мер защиты никаких дополнительных обязанностей не возникает, следовательно, санкции являются именно мерами юридической ответственности.

По нашему мнению, отсутствие в структуре норм права социального обеспечения санкций объясняется исторически сложившимся в обществе мнением, что государство добровольно возложило на себя обязанность по оказанию помощи или содержанию нуждающихся граждан, что оно выступает в этой сфере чуть ли не в качестве благотворителя, что в свою очередь исключает его ответственность за недостатки в данной сфере правового регулирования. Это положение находит отражение в законодательстве, в котором органы социального обеспечения именуются в качестве уполномоченных, но не обязаных субъектов, хотя теоретики права социального обеспечения убедительно доказали: в этих отношениях государственные органы – обязаные, а нуждающиеся граждане (семьи) – уполномоченные субъекты (например, ст. 25, 26 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ, ст. 27 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15.12.2001 № 167-ФЗ). Во-вторых, распределение средств, как и их формирование, является исключительной компетенцией государственных (муниципальных) органов, причем органов, находящихся в системе действия норм административного, а не права социального обеспечения. Поэтому при нарушении прав нуждающихся граждан эти органы исправляют добровольно либо на основании решения суда допущенное нарушение, а виновное должностное лицо привлекается к дисциплинарной, но не специальной социально-обеспечительной ответственности, даже по той причине, что ни один нормативно-правовой акт не содержит специальных видов социально-обеспечительных санкций.

В отличие от государственных органов (организаций) как субъектов социально-обеспечительных правоотношений действующее законодательство де-юре закрепляет ответственность граждан за факт предоставления фальсифицированных документов с целью получения определенного вида социального обеспечения, а также определяет порядок и размеры взыскания незаконно полученного. Статья 25 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ, исходя из ее названия, посвящена ответственности за достоверность сведений, необходимых для установления и выплаты трудовой пенсии, а ст. 26 указанного нормативного правового акта установлен порядок, в соответствии с которым должны производиться удержания из трудовой пенсии. Прежде всего отметим, что возможность получения того или иного вида социально-обеспечительного предоставления по подложным документам крайне мала, так как предоставляемые гражданином доказательства обоснованности своих правопримязаний подлежат достаточно тщательной проверке, а в ряде случаев формируются без его личного участия, либо же он участвует в этом процессе в

качестве пассивного субъекта (например, порядок признания лица инвалидом, сбор сведений о признании лица малоимущим осуществляется органами социальной защиты, а комплектация документов, подтверждающих право на государственное пенсионное обеспечение, осуществляется специальными органами и т.д.; вероятно, по этой причине в ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 № 166-ФЗ вообще отсутствуют нормы об ответственности получателей пенсии, отсутствуют аналогичные нормы и в ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.1995 № 122-ФЗ). Поэтому случаи злоупотребления правом со стороны нуждающихся граждан крайне редки на практике.

Ответственность недобросовестных получателей социально-обеспечительных предоставлений, в частности пенсий, по мнению законодателя, состоит в их обязанности вернуть незаконно полученное в тот орган, решением которого оно было предоставлено. При этом принудительный возврат осуществляется только на основании решения специальных органов в порядке, размерах и даже в определенных пропорциях к получаемой, например, пенсии. Причем на основании решений органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, о взыскании сумм трудовых пенсий, излишне выплаченных пенсионеру, удержания производятся в размере, не превышающем 20% трудовой пенсии. Удержания в большем размере (в любом случае не более 70%) возможно в случаях, установленных законодательством Российской Федерации (например, ФЗ «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ), но нормы, регулирующие данные отношения, не могут быть включены в систему норм права социального обеспечения. При этом отметим, что процесс лишения незаконно приобретенного права происходит для его получателя, образно говоря, в льготном режиме, без каких-либо дополнительных для него обременений, кроме того, ему гарантируется сохранение части получаемой пенсии, пособия, натуральных предоставлений. Рассматривать подобные ситуации, как это делает законодатель (а также ряд авторов, анализирующих негативные последствия, не связанные с дополнительными обременениями, предусмотренные нормами других отраслей права, например Н.С. Маленин [11. С. 38], О.А. Красавчиков [12. С. 10], П.С. Элькинд [13. С. 86–88]), в качестве санкций оснований нет; на наш взгляд, в данном случае правильнее рассматривать их как одну из мер защиты имущественных интересов государства, что в большей мере соответствует юридической природе соответствующих последствий для государства и виновного лица, ибо оно лишь возвращает то, что не принадлежит ему по праву, восстанавливая бюджетные затраты, израсходованные не по их целевому назначению. Стоит согласиться с В.К. Райхер в том, что к санкции можно отнести только такие неблагоприятные последствия, которые являются формами ответственности, недопустимо расширение понятия санкций до любых неблагоприятных последствий [14. С. 72]. Этую точку зрения разделяет Б.Т. Базылев, который отмечает, что санкция представляет собой меру наказания (карьи) правонарушителей, т.е. является ответственностью [15. С. 40–41].

Таким образом, нормами права социального обеспечения следует признавать лишь общеобязательные правила поведения, исходящие непосредственно от государства, в лице уполномоченных органов и организаций. Нормы, принимаемые иными субъектами, несмотря на их цель оказания помощи или содержания и санкционированность государством, таковыми не являются, так как лишены статуса быть предписаниями социальными; их следует относить по своей отраслевой принадлежности к нормам трудового или гражданского права. Поэтому их наличие в системе права России не увеличивает ни объема, ни разнообразия норм права социального обеспечения, но одновременно их наличие следует признать вполне оправданным, целесообразным, особенно на фоне серьезных проблем в системе государственного страхового обеспечения.

Санкция как средство негативного воздействия на недобросовестных субъектов далеко не всегда является обязательным атрибутом любой юридической нормы. Реализация многих норм различных отраслей права в силу характера закрепленных в них предписаний не нуждается в принудительном воздействии на субъектов, поэтому они состоят из двух частей: гипотезы и диспо-

зиции, кроме того, существуют нормы, состоящие только из диспозиции, например, определяющие момент вступления нормативного акта в силу. Отсутствие в них санкций не лишает эти нормы качества правовых предписаний: любая норма права обеспечивается мерами государственной охраны, при этом норма может не иметь своей собственной санкции, так как она в этом случае «охраняется при помощи каких-либо других юридических норм, в том числе и при помощи их санкций» [16. С. 158–159]. В силу представительно-обязывающего характера материальные нормы права социального обеспечения также лишены санкций. Обязанным субъектом в соответствующих правоотношениях является государственный орган или организация, но санкций за неисполнение ими своих обязанностей действующее законодательство не устанавливает. Управомоченным субъектом таких отношений являются нуждающиеся граждане или семьи; установление санкций за неиспользование правомочий лишено, в свою очередь, всякого смысла, ибо управомоченный субъект самостоятелен в праве использования либо отказа от использования предоставленной ему возможности получения помощи или содержания со стороны государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
2. Лебедев В.М., Воронкова Е.Р., Мельникова В.Г. Современное трудовое право (опыт трудового компаративизма). М.: Статут, 2007. Кн. 1. 301 с.
3. Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М.: Эксмо, 2005. 608 с.
4. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. 4-е изд. М.: Волтерс Клювер, 2005. 640 с.
5. Право социального обеспечения России: Учеб. / М.О. Бузнова, К.Н. Гусов и др. 4-е изд. М.: Проспект, 2008. 640 с.
6. Недбайло Н.Е. Применение советских правовых норм. М.: Госюризат, 1960. 510 с.
7. Шебанов А.Ф. Форма советского права. М.: Юрид. лит., 1968. 212 с.
8. Теория государства и права: Учеб. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2004. 592 с.
9. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М.: Зерцало, 1998. 640 с.
10. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюризат, 1962. 238 с.
11. Малеин Н.С. Понятие и основание имущественной ответственности // Советское государство и право. 1970. № 12. С. 36–43.
12. Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты субъективных прав. Свердловск, 1973. Вып. 27. С. 5–16.
13. Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 143 с.
14. Райхер В.К. Правовые вопросы договорной дисциплины в СССР. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1958. 267 с.
15. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. 120 с.
16. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Изд-во юрид. лит-ры, 1961. 381 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 ноября 2010 г.