

УДК 349.3

А.Ю. Зеленина

ПРИМЕНЕНИЕ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В статье обосновывается позиция, что особенности реализации норм права социального обеспечения наиболее отчетливо проявляются при рассмотрении данного вопроса применительно к разным их видам, в первую очередь материальным и процедурным. Доказывается, что преимущественной формой реализации материальных норм права социального обеспечения является правоприменение. Раскрывается специфика правоприменительной деятельности в сфере социального обеспечения. Исследуются особенности реализации процедурных норм права социального обеспечения.

Ключевые слова: нормы права социального обеспечения, соблюдение, исполнение, использование, применение права.

Реализация юридических норм завершает действие механизма правового регулирования: именно на этой стадии происходит претворение их предписаний в жизнь, то есть нормы права «оживают» на стадии их реализации, без которой их существование лишено смысла.

Как представляется, необходимо различать реализацию права на тот или иной вид социального обеспечения и реализацию норм права социального обеспечения. Реализацию права на социальное обеспечение следует понимать в широком и узком смыслах. В узком смысле она представляет собой действия управомоченного субъекта и уполномоченных (обязанных) органов социального обеспечения по осуществлению предписаний правовых норм, устанавливающих права и обязанности в сфере социального обеспечения, результатом которых является получение управомоченным лицом конкретного вида социального обеспечения. Если же понимать реализацию права на социальное обеспечение в широком смысле, то в это понятие также необходимо включить действия по нормативному закреплению соответствующего права, по установлению процедурных форм его осуществления и способов защиты. Реализация права на социальное обеспечение в любом случае невозможна без установления соответствующих материальных и процедурных норм права социального обеспечения и их осуществления, то есть реализация указанных норм – это единственно возможный способ осуществления права на тот или иной вид социального обеспечения, что обуславливает необходимость исследования данного вопроса.

Как отмечает М.Н. Марченко, реализация права понимается двояко: во-первых, ее можно охарактеризовать как определенный, строго обусловленный процесс осуществления правовых предписаний, как воплощение этих предписаний в поведение людей; во-вторых, реализацию права можно рассматривать не только в качестве процесса или внешнего проявления процесса правового регулирования, но и в качестве его конечного

результата [1. С. 707]. Реализацию норм права социального обеспечения, на наш взгляд, необходимо понимать во втором смысле, так как назначение, ценность указанных норм заключается в том, что посредством претворения в жизнь их предписаний удовлетворяются потребности нуждающихся лиц, то есть конечным результатом и целью реализации норм права социального обеспечения является осуществление права на социальное обеспечение. Следовательно, реализация права на социальное обеспечение и реализация норм права социального обеспечения соотносятся как цель и средство ее достижения.

По характеру действий субъектов, степени их активности и направленности в литературе принято выделять четыре формы реализации юридических норм: соблюдение, исполнение, использование и применение права [2. С. 454].

Соблюдение чаще всего рассматривается как форма реализации запрещающих норм: «Соблюдение норм права имеет место тогда, когда субъекты воздерживаются от совершения действий, запрещаемых правом» [2. С. 454; 3. С. 512–513]. Такая форма реализации характерна, например, для большинства норм уголовного права. Соблюдение можно понимать и в более широком аспекте – как одно из требований принципа законности. С этих позиций соблюдение выражается, во-первых, в том, что все должностные лица обязаны использовать свои полномочия в строгом соответствии с законом, охраняя права граждан; во-вторых, строгое соблюдение и неуклонное исполнение правовых норм есть обязанность всех государственных и общественных организаций, должностных лиц и граждан [4. С. 62]. Таким образом, использование и исполнение юридических норм в точном соответствии с их предписаниями можно понимать как соблюдение (в широком смысле) норм права, однако выделенные формы реализации обладают определенной спецификой, что позволяет рассматривать их как самостоятельные категории.

Исполнение юридических норм происходит, когда субъекты совершают активные действия по выполнению возложенных на них юридических обязанностей [2. С. 454]. Данная форма реализации юридических норм, в отличие от соблюдения, заключается в активном поведении обязанного лица. Например, в такой форме осуществляются многие нормы гражданского права, предусматривающие совершение контрагентами по сделкам активных действий (примером могут служить нормы ст. 456, 513 и др. ГК РФ).

Использование норм права – это форма реализации управомочивающих норм, когда субъекты по своему усмотрению, желанию осуществляют предоставленные им права [2. С. 454; 5. С. 9]. Полагаем, что использование юридических норм может быть не только активным, но и пассивным (когда управомоченный субъект отказывается от своего права).

Рассмотренные формы (соблюдение, исполнение и использование) являются формами непосредственной реализации юридических норм в том смысле, что реализация норм в данных формах осуществляется в фактических действиях лиц без государственного вмешательства. В некоторых же случаях воплощение в жизнь предписаний правовых норм невозможно без вмешательства в этот процесс компетентных органов, наделенных властными полномочиями, в

частности, в тех случаях, когда предусмотренные юридическими нормами субъективные права и обязанности таковы, что «...не могут возникнуть у конкретных лиц из односторонних заявлений, сделок или договоров» [5. С. 10]. Примером может служить право на пенсию, пособие и другие виды социального обеспечения. Реализация таких норм осуществляется в форме правоприменения, которое представляет собой деятельность компетентных органов, заключающуюся в вынесении на основании общих указаний норм права обязательных для исполнения индивидуальных предписаний, устанавливающих права и обязанности субъектов общественных отношений в конкретных жизненных ситуациях [1. Т. 2. С. 710]. Отсюда, по нашему мнению, верной представляется позиция, согласно которой отличие применения правовых норм от их исполнения и соблюдения необходимо проводить по характеру действий субъектов [6. С. 138]. Кроме того, применение права как особая форма его реализации характеризуется следующими признаками: во-первых, это деятельность, осуществляемая специальными субъектами (по общему правилу такими субъектами являются государственные органы; с санкции государства к применению права допускаются иные лица [7. С. 31]); во-вторых, применение – это деятельность, осуществляемая в специальных, установленных законом формах [8. С. 526]. Кроме того, в литературе в качестве признаков правоприменительной деятельности указывают на следующие ее черты: управленческая природа; издание индивидуальных предписаний в качестве результата правоприменения; комплексное правореализационное содержание; профессионализм деятельности; интеллектуально-творческое, волевое содержание; особые поводы к возникновению правоприменительной деятельности [1. Т. 2. С. 710].

Специфика реализации норм права социального обеспечения наиболее отчетливо проявляется при рассмотрении данного вопроса применительно к разным их видам, в первую очередь материальным и процедурным.

Так, преимущественной формой реализации материальных норм права социального обеспечения является правоприменение: предусмотренные ими предписания (о праве на получение пенсий, пособий, социально-обеспечительных услуг и т.п.) претворяются в жизнь только после вынесения уполномоченным органом соответствующего правоприменительного акта (решения), само нуждающееся лицо своими действиями объективно не может удовлетворить свой интерес в получении конкретного вида социального обеспечения. Следовательно, правоприменительная деятельность является необходимой (заключительной) стадией реализации права на социальное обеспечение. Для сравнения: применение норм о гарантиях и компенсациях в трудовых отношениях необходимо только для преодоления барьеров, возникающих при реализации данных норм, а основными способами реализации этих норм выступают использование, исполнение и соблюдение [9. С. 15].

Правоприменение в сфере социального обеспечения обладает рядом характерных признаков. Во-первых, особенность деятельности компетентных (обязанных) органов по применению норм права социального обеспечения заключается в том, что инициируется она чаще всего самим нуждающимся

лицом (исключение составляет, например, организация оказания скорой медицинской помощи). Право на конкретный вид социального обеспечения носит заявительный характер, соответственно, можно сказать, что управомоченное лицо путем подачи заявления и соответствующего пакета документов в компетентный орган использует это право и тем самым «запускает» механизм правоприменительной деятельности, а органы социального обеспечения способствуют реализации этого права. Некоторые авторы, как представляется, переоценивают роль субъектов-получателей в правоприменительном процессе, считая, что реализация ими права на социальное обеспечение является правоприменением: «Так, требование гражданина о назначении ему пенсии приводит в движение аппарат социального обеспечения, который обязан рассмотреть это требование и удовлетворить при установлении его правомерности... Право гражданина на получение пенсии основано на нормах объективного права. Подача заявления о назначении пенсии приводит к возникновению правоотношений между заявителем и пенсионными органами. Здесь заявитель применяет норму объективного права в том объеме, в котором он понуждает соответствующие органы рассмотреть его заявление по правилам действующего закона» [6. С. 156].

Полагаем, что субъектами правоприменительной деятельности являются органы социального обеспечения, а нуждающиеся лица могут быть признаны только участниками данной деятельности, так как применение необходимо отличать от осуществления права на социальное обеспечение. Обращаясь в соответствующий компетентный орган, лицо, претендующее на получение определенного вида социального обеспечения, реализует управомочивающую норму в форме использования. Однако результатом таких действий является не реальное удовлетворение интересов лица в виде получения социально-обеспечительного предоставления, а только лишь «запуск» процедуры по проверке правоприязнаний лица, так как управомоченное лицо не может собственными активными действиями реализовать право на соответствующий вид социального обеспечения, но может требовать активных действий по его осуществлению от соответствующего органа социального обеспечения. Из этих выводов вытекает следующая особенность правоприменительного процесса в сфере социального обеспечения: нуждающееся лицо, не являясь субъектом правоприменения, является активным его участником, именно оно в основном обеспечивает сбор доказательственной базы. Лицо, претендующее на социально-обеспечительное предоставление, является на данной стадии преимущественно обязанным, при этом данное лицо и соответствующий компетентный орган не находятся в отношениях власти-подчинения, нет между ними и равенства: они находятся в специфических отношениях взаимозависимости.

Правоприменение в сфере социального обеспечения, как правило, осуществляется в определенных процедурных формах, о чем речь пойдет далее. Однако не все материальные нормы обеспечены соответствующей процедурой (например, не закреплена процедура установления факта нахождения лица на иждивении), что является недостатком действующего законодательства. Результатом правоприменения служит соответствующий

акт, на основе которого и происходит реальное осуществление права на конкретное социально-обеспечительное предоставление, то есть получение нуждающимся лицом социального обеспечения в денежной или натуральной форме. Таким образом, целью правоприменения в сфере социального обеспечения является именно установление прав нуждающихся лиц (при доказанности факта нуждаемости).

Кроме того, особенность применения материальных норм права социального обеспечения заключается в том, что в основном оно является регулятивным, так как его назначение в указанной сфере – способствовать реализации права граждан на тот или иной вид социального обеспечения. Охранительное правоприменение является редким исключением (например, в случае применения норм ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», предусматривающих снижение размера пособия по временной нетрудоспособности). Следовательно, преимущественно реализуются диспозиции норм права социального обеспечения и в редких случаях – их санкции.

С точки зрения субъектов можно выделить правоприменение, осуществляемое органами, для которых предоставление социального обеспечения является основной функцией их деятельности, и субъектами, для которых данная функция не является главной. Представляется, что эффективность их правоприменительной деятельности, критерий которой следует искать «...в самом ее назначении, в тех целях (точнее, в реализации их), которым она служит» [10. С. 94], не является одинаковой. Целью правоприменения в рассматриваемой сфере является обеспечение реализации прав граждан на социально-обеспечительные предоставления. На наш взгляд, в наибольшей степени данная цель достигается в том случае, когда правоприменение осуществляется компетентными органами, квалифицированными специалистами, для которых данная деятельность является основной. Однако согласно действующему законодательству обязанность по назначению и выплате страховых пособий, предусмотренных Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», возложена на работодателей. В связи с тем, что в деятельности работодателей нередки случаи ошибок при исчислении данных пособий, необоснованные отказы в их предоставлении и другие нарушения прав граждан, в Нижегородской области и Карачаево-Черкесской Республике с 1 января 2012 г. согласно Постановлению Правительства РФ от 21 апреля 2011 г. № 294 началась реализация пилотного проекта, в соответствии с которым назначение и выплата страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и иных выплат будут осуществляться не работодателем, а территориальным органом Фонда социального страхования РФ. Представляется возможным и необходимым распространение такой практики на всей территории нашего государства, так как социальное обеспечение имеет государственную природу: государство не должно перекладывать свои обязанности на других субъектов.

Таким образом, *правоприменение в сфере социального обеспечения можно определить как деятельность компетентных (обязанных) органов, осуществляемую, как правило, в установленных процедурных формах, заключающуюся в вынесении на основании предписаний норм права социального обеспечения обязательных для исполнения актов применения в целях реализации нуждающимся лицом права на определенный вид социального обеспечения.*

Реализация процедурных норм права социального обеспечения обладает определенной спецификой: «В отличие от норм материального права, реализация которых происходит посредством их применения в порядке, зафиксированном в процедурных нормах, предписания самих процедурных норм реализуются как путем применения, так и путем обычного исполнения» [11. С. 13]. Можно предположить, что автор имела в виду, что применяют процедурные нормы органы социального обеспечения, а исполняют – граждане. Данная позиция в целом может быть признана верной, однако нуждается в уточнении. Представляется не совсем точным рассматривать реализацию процедурно-правовых норм органами социального обеспечения как правоприменение в связи со следующим. Все отрасли материального права всегда вызывают к жизни необходимость соответствующих процессуальных, процедурных норм «...там и постольку, где и поскольку сама реализация этих норм требует определенной правоприменительной деятельности уполномоченных на то субъектов» [12. С. 26]. Стоит согласиться и с тем, что «...деятельность по применению норм материального права непосредственно обуславливает процессуальные нормы (в широком смысле. – А.З.), предметом регулирования которых являются организационно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере этой правоприменительной деятельности» [12. С. 27]. Отсюда следует верный, на наш взгляд, вывод о том, что процессуальные (процедурные) предписания не требуют по отношению к себе правоприменительного процесса [12. С. 28]: они в основном соблюдаются, исполняются и используются [10. С. 35]. Таким образом, в ходе применения одних правовых норм (материальных) отмечается соблюдение, исполнение и использование других (процедурных).

Особенность реализации процедурных норм права социального обеспечения заключается в том, что претворение в жизнь предписаний указанных норм осуществляется как в ходе правоприменения, так и без него, при этом в любом случае они реализуются в непосредственных формах (чаще всего в форме исполнения).

Субъектами реализации процедурных норм права социального обеспечения являются государство в лице соответствующих органов и организаций, а также сами нуждающиеся лица. Органы социального обеспечения реализуют процедурные нормы в ходе осуществления правоприменительной деятельности. Специфика субъекта проявляется в особенностях форм реализации указанных норм. В связи с тем, что государственные органы, их должностные лица наделяются не правами и обязанностями, а компетенцией (право действовать определенным образом одновременно является и обязанностью), соответственно, форма реализации процедурных норм, закрепляющих порядок совершения действий данными субъектами, с одной

стороны, является использованием, с другой – исполнением. Поэтому представляется, что более обоснованно рассматривать данную форму как *соблюдение*, понимаемое в широком смысле (точное и неуклонное следование предписаниям процедурных норм).

Нуждающиеся лица являются субъектами осуществления процедурных норм, например, на начальной стадии реализации права на социальное обеспечение – на стадии обращения за назначением соответствующего вида социального обеспечения, так как, во-первых, необходимо заявить об этом праве в компетентный орган в надлежащей форме; во-вторых, обосновать его в соответствии с установленной процедурой. Исходя из того, что в основном нормы, закрепляющие такие процедуры, являются обязывающими, их реализация гражданами осуществляется в форме исполнения (соблюдения – в широком его смысле). Однако возможны и другие формы реализации процедурных норм права социального обеспечения: к примеру, в форме использования реализуются нормы, предоставляющие нуждающемуся лицу право выбора одной из процедур (так, нормой п. 12 ст. 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусмотрено, что заявление застрахованного лица о распределении средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета, может быть представлено в ПФР не только на бумажном носителе, но и в форме электронного документа, порядок оформления которого определяется Правительством РФ и который передается с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг). В связи с тем, что запрещающие процедуры фактически отсутствуют, такая форма реализации норм, как соблюдение (в узком смысле), не характерна для процедурных норм права социального обеспечения.

Таким образом, *реализацию норм права социального обеспечения можно определить как деятельность управомоченного лица (нуждающегося) и компетентных (обязанных) органов социального обеспечения по претворению в жизнь закрепленных в них предписаний в целях осуществления этим лицом права на социальное обеспечение.*

Литература

1. *Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. Т. 2. 802 с.
2. *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.* 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007. 767 с.
3. *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учеб. 2-е изд. М.: Проспект, 2011. 744 с.
4. *Маликов М.К.* Проблемы реализации права. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1988. 138 с.
5. *Дюрягин И.Я.* Применение норм советского права: Теоретические вопросы. Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1973. 246 с.
6. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат, 1960. 512 с.
7. *Лазарев В.В.* Применение советского права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1972. 200 с.
8. *Алексеев С.С.* Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2008. 565 с.
9. *Симонов В.И.* Реализация права на гарантии и компенсации в трудовых отношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 27 с.

10. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов: (Вопросы теории). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. 208 с.
11. *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1980. 197 с.
12. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1969. 40 с.