

УДК 349.3

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-3-346-355

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ФОРМИРОВАНИЯ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

СЕДЕЛЬНИКОВА Марина Геннадьевна*

✉ sedelnikovam@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

ПУЗЫРЁВА Александра Александровна^

✉ paa_tasovsky@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье анализируются некоторые проблемы формирования понятийного аппарата права социального обеспечения. Авторами поддерживается ранее высказанный в научной литературе тезис об отсутствии системности в использовании отдельных понятий и терминов в данной сфере, что является одним из ключевых факторов, препятствующих эффективной реализации социально-обеспечительных норм. На основе анализа использования понятий «семья», «член семьи» в законодательстве о социальном обеспечении делается вывод о наличии дефектов конструирования отраслевого терминологического аппарата. Авторы солидарны с сформулированной ранее точкой зрения о межотраслевом характере указанных понятий. Приводится сравнительный анализ законодательства о социальном обеспечении и отдельных положений семейного, жилищного и гражданского законодательства, а также иных нормативных правовых актов, использующих указанные межотраслевые понятия, рассматриваются разъяснения высших судебных инстанций по данному вопросу. По результатам проведенного исследования сформулирован ряд выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование отраслевого законодательства. В частности, авторы приходят к выводу о невозможности выработки единых понятий «семья», «член семьи» для всех отраслей права, поскольку цели правового регулирования у каждой из них различны. Кроме того, в статье анализируются новейшие нормативные правовые акты, закрепляющие ежемесячные выплаты семьям, имеющим детей, рассматриваются дефекты законодательной техники в связи с использованием в них понятий «семья», «член семьи». Складывающаяся правоприменительная и судебная практика в связи с назначением гражданам указанных ежемесячных выплат подтверждает вывод авторов о необходимости совершенствования отраслевого законодательства, обеспечения системного единства используемого понятийного аппарата. В заключение авторами указываются способы решения обозначенных в статье проблем, к числу которых в первую очередь следует отнести кодификацию законодательства о социальном обеспечении, на что неоднократно указывалось в научной литературе.

Ключевые слова: право социального обеспечения, межотраслевое взаимодействие, понятийный аппарат права социального обеспечения, понятие «семья», пособия, ежемесячные денежные выплаты, кодификация.

Some Issues of Formation of the Conceptual Apparatus of Social Security Law

Sedelnikova Marina G.**

✉ sedelnikovam@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Puzyreva Aleksandra A.^^

✉ paa_tasovsky@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article analyzes some problems of the formation of the conceptual apparatus of social security law. The authors support the thesis previously expressed in scientific literature about the lack of consistency in the use of certain concepts and definitions in this area, which is one of the key factors that impede the effective implementation

* Доцент кафедры гражданского процесса Сибирского юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

^ Преподаватель кафедры гражданского процесса Сибирского юридического университета.

** Docent of the Department of Civil Procedure Law at the Siberian Law University, Candidate of Legal Sciences, Docent.

^^ Lecturer of the Department of Civil Procedure Law at the Siberian Law University.

of social security regulations. Based on the analysis of the use of the concepts “family”, “family member” in the social security legislation, it is concluded that there are defects in the design of the sectoral terminological apparatus. The Authors agree with the previously formulated point of view on the intersectoral nature of these concepts. A comparative analysis of the legislation on social security and individual provisions of family, housing and civil legislation, as well as other regulatory legal acts using these intersectoral concepts, is given, clarifications of the highest courts on this issue are considered. Based on the results of the study, a number of conclusions and recommendations are formulated, which are aimed at improving the sectoral legislation. In particular, the authors come to the conclusion that it is impossible to develop uniform concepts of “family”, “family member” for all branches of law, since the goals of legal regulation are different for each of them. In addition, the article analyzes the latest normative legal acts that secure monthly payments to families with children, examines the defects in legislative technology in connection with the use of the concepts of “family”, “family member” in them. The emerging law enforcement and judicial practice in connection with the appointment of these monthly payments to citizens confirms the authors' conclusion about the need to improve sectoral legislation, to ensure the systemic unity of the used conceptual apparatus. In conclusion, the authors point out ways to solve the problems identified in the article, among which, first of all, one should include the codification of legislation on social security, which has been repeatedly indicated in the scientific literature.

Keywords: social security law, intersectoral interaction, conceptual apparatus of social security law, the concept of “family”, benefits, monthly cash payments, codification.

Совершенствование социально-обеспечительного законодательства, повышение его качества невозможно без серьезных доктринальных исследований. В полной мере это относится к терминологической составляющей отрасли, ее понятийному аппарату. И хотя обозначенные вопросы всегда находились в центре внимания научного сообщества, уровень терминологической проработанности права социального обеспечения вряд ли можно признать удовлетворительным. Характерное для современного этапа развития ситуативное законодательное реагирование, приобретшее в последние годы массовый характер, лишь усугубляет обозначенные проблемы, выводит их на новый качественный уровень.

Адресованные чрезвычайно широкому кругу субъектов, в первую очередь гражданам, большинство из которых не имеет юридической подготовки, законодательные акты в сфере социального обеспечения далеко не всегда соответствуют базовым требованиям, закрепленным теорией права (логичность, простота и ясность, отсутствие правовой неопределенности и двусмысленности законодательных формулировок). Материалы судебной практики свидетельствуют о том, что сложности с пониманием и применением социально-обеспечительного законодательства существуют даже у судебного корпуса.

С сожалением следует признать, что регулятивные свойства нормативных правовых актов

в сфере социального обеспечения и отдельных социально-обеспечительных норм по-прежнему остаются на достаточно низком уровне ввиду правовых коллизий, пробелов, нарушений правил юридической техники. Значительно снижают эффективность социально-обеспечительного регулирования и дефекты конструирования отраслевого терминологического аппарата.

Т. К. Миронова, исследуя новации в понятийном аппарате права социального обеспечения, раскрывает отдельные проблемы, сопутствующие его развитию, к числу которых автор относит «узкоцелевой характер» внедряемых понятий (определений), «размывание» базовых понятий ввиду появления их «аналогов», формирование тенденции неоправданного расширения отраслевого понятийного аппарата посредством введения чуждых отрасли терминов и понятий и, безусловно, отсутствие единообразия терминов и понятий [10, с. 154].

Системность – важнейший признак понятийного аппарата любой отрасли права. С. Ю. Головина справедливо утверждает, что понятийный аппарат – не простой набор терминов и их определений, а совокупность взаимоувязанных, согласованных и соподчиненных понятий, каждое из которых имеет свое место и назначение [6, с. 22].

Вместе с тем понятийный аппарат права социального обеспечения, к сожалению, таким качеством не отличается. Неясности и неточности, смешение понятий, противоречия

в формулировках статей и отсутствие терминологического единства в понятийном аппарате права социального обеспечения негативно влияют на качество нормативных правовых актов. Все это снижает уровень формальной определенности норм, содержащихся в них, что не только существенно осложняет правореализационный процесс, но и может привести к ошибкам в правоприменительной деятельности.

Сказанное в полной мере можно отнести к законам, закрепляющим «демографические меры социального обеспечения» [1, с. 68], их число постоянно возрастает, происходит своеобразное накопление «ошибок-отклонений» от исходных ключевых понятий, в связи с этим проблема определенности содержания последних вышла на качественно новый уровень.

Поскольку объектом предоставляемых социально-обеспечительных благ является семья, полагаем необходимым обратиться к проблемам правоприменения, которые возникают в связи с использованием в праве социального обеспечения данного понятия, а также смежного понятия «член семьи».

Понятия «семья», «член семьи» закреплены в Семейном кодексе Российской Федерации (далее – СК РФ), Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ), в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) и ряде других нормативных правовых актов¹. В каждом из них в данные понятия имеют разное значение [11, с. 59]. При этом легальная дефиниция закреплена лишь в Федеральном законе от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»² (далее – Закон № 134-ФЗ).

Таким образом, следует согласиться с позицией тех авторов, которые полагают, что понятия «семья», «член семьи» являются межотраслевыми [11, с. 59], т. е. используются различными отраслями права применительно к конкретному кругу общественных отношений, которые они регулируют. Соответственно, такие понятия

могут иметь различное содержание, зависящее от сферы правового регулирования, в которой они используются.

По словам Е. А. Токаревой «основная задача правоприменителя при работе с межотраслевыми понятиями (терминами) заключается в определении приоритетной принадлежности термина к определенной отрасли права. Системность понятийного аппарата и терминологии должна исключать придание одному и тому же понятию (термину) самостоятельных и несовпадающих значений» [11, с. 60].

Обращение ученых к проблеме использования межотраслевых понятий (терминов) в праве социального обеспечения заслуживает положительной оценки. Вместе с тем некоторые положения приведенных рассуждений носят дискуссионный характер. По справедливому утверждению С. Ю. Головиной, большинство терминов понимаются правильно благодаря контексту, в котором они употребляются [6, с. 14]. Поэтому понятия не должны рассматриваться в отрыве от той правовой среды, в которой они используются. Она же, в свою очередь, будет различна в зависимости от конкретной отрасли права. Более того, не всегда получается выдерживать однородность содержания тех или иных понятий (терминов) даже в рамках одной отрасли права. Примером тому может служить понятие «стаж». Оно известно и трудовому праву, и праву социального обеспечения. Однако его наполнение будет зависеть именно от среды (отрасли), в которой он используется. И даже в праве социального обеспечения понятие «стаж» может иметь разное содержание (например, страховой стаж для целей пенсионного обеспечения и страховой стаж для целей выплаты пособия по временной нетрудоспособности). Указанное обстоятельство еще раз подчеркивает необходимость проведения комплексного исследования обозначенной проблематики.

Право социального обеспечения является частью отечественной системы права, поэтому оно

¹ См., напр.: *О вынужденных переселенцах* : закона Рос. Федерации от 19 февр. 1993 г. № 4530-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 52, ст. 5110 (ст. 1) ; *О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации* : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Там же. 2002. № 30, ст. 3032 (ст. 13.2) ; *Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации* : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ // Там же. 2010. № 31, ст. 4174 (ст. 1) ; *О статусе судей в Российской Федерации* : закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Рос. газ. 1992. 29 июля (ст. 20) ; *Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом* : утвержд. Указом Президента Рос. Федерации от 14 сент. 2012 г. № 1289 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 38, ст. 5074 (подп. «в» п. 6) и др.

² *Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 43, ст. 4904.*

оперирует различными понятиями (терминами), первоначально выработанными иными отраслями права (например, трудового, административного, семейного права и др.). Анализ социально-обеспечительного законодательства позволяет прийти к выводу, что использование межотраслевых понятий (терминов) в праве социального обеспечения возможно следующими способами:

1. Синонимичное использование понятий (терминов). В таких случаях терминология, закрепленная в социально-обеспечительном законодательстве, тождественна содержанию понятия, используемого в иной отрасли права. В частности, смысл терминов «опека» или «доверенность» в праве социального обеспечения соответствует содержанию данных понятий, закрепленных в ГК РФ.

2. Использование понятия в другом значении, чем то, что используется в других отраслях права. Например, термин «*злоупотребление со стороны пенсионера*» (ст. 29 Федерального закона от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»³), аналогичен понятию «*злоупотребление правом*», которое содержится в ГК РФ (ст. 10). Вместе с тем его содержание имеет другое значение, отличное от частноправового [8, с. 155–166].

3. Употребление специальных понятий, которые первоначально были разработаны на базе понятийного аппарата иной отрасли права (например, «социальный страховой риск»).

Приведенные механизмы закрепления в отраслевом законодательстве межотраслевых терминов и их использование справедливо не только применительно к рассматриваемым понятиям «семья», «член семьи». В целом в настоящее время проблематика межотраслевого взаимодействия права социального обеспечения, а также формы его выражения представляется чрезвычайно актуальной не только для отраслевой науки, но и практики.

До настоящего времени не выработан единый подход к решению вопроса о формулировке понятия «семья», универсального для всех отраслей права, а также унификации круга лиц, которые относятся к ее членам. Данное обстоятельство осложняется еще и тем, что понятие

«семья», «член семьи» используется и за пределами правового поля. Всецело заслуживает внимания утверждение С. Ю. Головиной, согласно которому «чем большее распространение имеет слово в обыденной жизни, тем меньше единства в понимании его содержания и роли в правовой норме» [5, с. 4]. Сторонники единства понятийного аппарата указывают на необходимость осуществления правовой охраны семьи⁴, при которой обеспечивалось бы единство регулирования правоотношений, в которых используются данные понятия [7, с. 116–117; 11, с. 60–62; 13, с. 2–6]. Однако каждая из отраслей права, оперирующих данными понятиями, преследует свои цели правового регулирования. Поэтому выработать единое для всех отраслей права определение указанного понятия достаточно сложно (и вряд ли необходимо). Вместе с тем это не оправдывает того обстоятельства, что в рамках одной отрасли права (и даже одного института!) данные понятия могут иметь разное содержание.

Для уяснения спорных вопросов, возникающих при использовании понятий «семья», «член семьи» в праве социального обеспечения, высшими судебными инстанциями неоднократно давались соответствующие разъяснения. Так, согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»⁵ (далее – постановление Пленума ВС РФ № 14) при определении круга лиц, относящихся к нетрудоспособным иждивенцам собственника жилого помещения, следует руководствоваться пп. 2 и 3 Закона № 173-ФЗ. Данные разъяснения отсылают нас к нормативному правовому акту, являющемуся базовым в другой отрасли права. Аналогичная отсылка содержится и в п. 33 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»⁶.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6965.

⁴ Подробнее о необходимости повышения эффективности правового регулирования социального обеспечения в зарубежных странах путем закрепления в законодательстве отдельных терминов, в частности термина «многодетная семья» см.: *Social Security for Family and Child in Kazakhstan: Theory and Practice* / A. S. Madiyarova [et al.] // *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2017. № 1. Р. 1–8.

⁵ Рос. газ. 2009. 8 июля.

⁶ Там же. 2010. 5 февр.

Конституционный Суд Российской Федерации в п. 6.1 постановления от 19 июня 2002 г. № 11-П путем использования отсылки к ст. 7 Закона № 125-ФЗ уточнил смысл и содержание понятий «иждивение» и «нетрудоспособный член семьи». Последний пример касается исключительно общественных отношений, связанных с применением Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁷ (далее – Закон № 1244-1) и не применим к иным общественным отношениям. Сказанное может служить дополнительным аргументом в пользу того, что даже в рамках одной отрасли термины могут иметь различное значение. Отличие может быть обусловлено особым статусом пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, чрезвычайностью обстоятельств, в связи с которыми умер (погиб) кормилец. Таким образом, разные подходы законодателя к определению содержания того или иного термина в праве социального обеспечения объясняются рядом факторов, ключевым из которых является конкретный круг однородных общественных отношений, при регулировании которых данный термин используется.

Понятия «семья», «член семьи» в социально-обеспечительном законодательстве применяются для нормативного закрепления круга лиц, которые имеют право на тот или иной вид социального обеспечения [3, с. 215], что выступает юридически значимым обстоятельством для предоставления пенсии по случаю потери кормильца⁸, страховых выплат в случае смер-

ти застрахованного лица в рамках обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний⁹, ежемесячной денежной компенсации, выплачиваемой нетрудоспособным членам семьи в случае смерти граждан, которым при жизни полагались компенсация в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием чернобыльской катастрофы, а также ряд иных мер социальной поддержки¹⁰, ежемесячной компенсации за потерю кормильца – участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы¹¹ и др.

Однако круг таких лиц на сегодняшний день не является унифицированным. Так, для получения пенсии по случаю потери кормильца необходимо наличие родственной связи с умершим. Вместе с тем право нетрудоспособных иждивенцев на получение страховых выплат в случае смерти застрахованного лица в обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний возникает у них независимо от степени родства или свойства с умершим кормильцем.

Приведенные законодательные различия применительно к определению круга лиц в сходных общественных отношениях не вполне оправданы, о чем уже говорилось в научной литературе [7, с. 205, 214–215]. В соответствии со ст. 1088 ГК РФ в случае смерти кормильца право на возмещение вреда имеют любые нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего и ставшие нетрудоспособными в течение определенного периода после его смерти. По справедливому замечанию Е. Г. Азаровой, «частные

⁷ По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 19 июня 2002 г. № 11-П // Рос. газ. 2002. 2 июля.

⁸ См., напр.: *О страховых пенсиях ...* (ч. 2 ст. 10) ; *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, и их семей* : закон Рос. Федерации от 12 февр. 1993 г. № 4468-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 9, ст. 328 (ст. 29; далее – Закон № 4468-1) ; *О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации* : федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4831 (ч. 5 ст. 7.1, ч. 3 ст. 7.2, ст. 10; далее – Закон № 166-ФЗ).

⁹ *Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний* : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3803 (чч. 2–4 ст. 7).

¹⁰ Части 2, 4 ст. 14 Закона № 1244-1.

¹¹ Статья 41 Закона № 1244-1.

лица несут ответственность перед более широким кругом лиц, нуждающихся в материальной поддержке, чем государство, отказывающееся некоторым гражданам в праве на пенсионное обеспечение лишь на том основании, что формально не признает их членами семьи» [2, с. 126]. По данному вопросу требуется более гибкий подход законодателя, с помощью которого в пользу граждан могла бы решиться проблема отказов в назначении указанных видов социального обеспечения. Например, в случае совместного проживания родителей с вдовой умершего сына (в связи с уходом за совершеннолетним нетрудоспособным лицом) или в случае смерти брата, сестры, бабушки или дедушки, являющихся кормильцами для лиц, у которых имеются трудоспособные родители [2, с. 121–122]¹².

Наконец, понятиями «семья» и «член семьи» оперирует и Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»¹³ (далее – Закон № 418-ФЗ). Достаточно высокий размер выплаты семьям в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка (далее – ежемесячная выплата) может улучшить материальное положение семей, подпадающий под критерии нуждаемости, установленные законом. Однако невозможно обойти отдельные недостатки названного нормативного правового акта. В частности, в Законе № 418-ФЗ отсутствуют основания для отказа в назначении указанных выплат, положения, которые устанавливали бы ответственность граждан за предоставление заведомо недостоверных сведений, а также нормы, регулирующие

порядок и основания восстановления пропущенного срока, установленного ч. 2 ст. 2 Закона № 418-ФЗ. В связи с этим Минтруд России был вынужден издать разъяснения по вопросам применения отдельных положений названного закона по истечении всего лишь трех месяцев с момента вступления его в силу¹⁴.

Сложность вызывает и определение состава семьи для расчета среднедушевого дохода семьи при назначении ежемесячной выплаты. Так, в состав семьи, учитываемый при данном расчете, включаются родители (усыновители), опекуны ребенка, в связи с рождением (усыновлением) которого у гражданина возникло право на получение ежемесячной выплаты, супруги родителей несовершеннолетних детей и несовершеннолетние дети (ч. 10 ст. 4 Закона № 418-ФЗ). В законе также перечислены лица, чей доход не принимается во внимание при расчете среднедушевого дохода семьи (ч. 11 данной статьи).

Из буквального толкования этих положений следует, что сведения о доходах должны представляться в отношении каждого из родителей ребенка. При таком подходе непонятно, необходимо ли представить сведения о доходах одного из родителей, если он уклоняется от обязанностей по воспитанию ребенка. Как представить данные сведения, если его место жительства неизвестно? Следует ли принимать во внимание доходы отца, если он не состоит в браке с матерью ребенка?

На данные вопросы правоприменительная практика не может дать однозначный ответ¹⁵.

¹² См., напр.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Котельникова Никиты Артемьевича на нарушение его конституционных прав статьей 1148 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также подпунктом 1 пункта 2 и пунктом 3 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 июля 2011 г. № 899-О-О. Федерации»; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тыхеевой Марии Александровны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 апр. 2015 г. № 757-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2018. № 1, ч. 1, ст. 2.

¹⁴ *Письмо* Минтруда России от 7 марта 2018 г. № 12-1/10/П-1584. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См., напр.: *Решение* Калачинск. гор. суда Ом. обл. от 21 нояб. 2018 г. по делу № 2-809/2018. URL: https://kalachinskcourt-oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=107467203&delo_id=1540005; *Решение* Кировск. район. суда г. Омска от 14 марта 2019 г. по гражд. делу № 2-1144/2019. URL: https://kirovcourt-oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=33405118&case_uid=42c39bdc-8ae1-4034-af75-a02b40a78e64&delo_id=1540005; *Решение* Совет. район. суда г. Омска от 10 июля 2019 г. по делу № 2-2041/2019. URL: https://sovetskyy-oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=35794415&case_uid=60762f79-b6d5-48a0-bc01-0950ebc99948&delo_id=1540005; *Решение* Куйбышевск. район. суда г. Омска от 13 февр. 2019 г. по делу № 2-752/2019. URL: https://kuybcourt-oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=26392753&case_uid=48d922ca-c8ed-476c-8f26-01e422ebd3ba&delo_id=1540005; *Апелляционное определение* Верхов. суда Респ. Башкортостан от 21 мая 2019 г. по делу № 33-9860/2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Апелляционное определение* Ом. обл. суда от 16 мая 2019 г. по делу № 33-3031/2019. URL: https://oblsud-oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=5696094&result=1&delo_id=5&new=5&hide_parts=0

Согласно позиции Минтруда России Закон № 418-ФЗ не содержит в качестве условия назначения ежемесячной выплаты факт совместного проживания родителей ребенка, поэтому при раздельном проживании лиц, указанных в ч. 10 ст. 4 Закона № 418-ФЗ, их доходы подлежат *учету* при назначении ежемесячной выплаты¹⁶.

Судебная практика занимает иную позицию по данному вопросу. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда указала, что при определении среднедушевого дохода семьи подлежат учету доходы *конкретной* семьи, проживающей совместно и ведущей общее хозяйство¹⁷. Даная позиция была поддержана Верховным Судом Российской Федерации¹⁸.

Приведенная судебная практика интересна также тем, что суды, используя аналогию права, ссылались на различные нормативные правовые акты, содержащие понятие «семья». Например, в мотивировочной части судебного решения Судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда использовала положения абз. 2 подп. «б» п. 11 постановления Пленума ВС РФ № 14, конкретизирующего, кто считается членами семьи собственника *жилого помещения*. Однако это вступает в противоречие с позицией Верховного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой круг членов семьи, связанных правами и обязанностями, определяется в зависимости от целей правового регулирования в различных отраслях права¹⁹. Закон № 418-ФЗ не допускает прямого применения норм жилищного законодательства ввиду отсутствия отсылочных норм и различных целей правового регулирования, поэтому при разрешении спора о предоставлении ежемесячной выплаты ссылка на постановление Плену-

ма ВС РФ № 14 недопустима. Более оправдано использование понятия «семья», закрепленное в Законе № 134-ФЗ²⁰. В Законе № 418-ФЗ имеется норма, отсылающая к указанному нормативному акту (ст. 1).

Неоднозначность судебной практики, складывающейся по данному вопросу привела к переосмыслению законодательной позиции. Так, в настоящее время Минтруда России разработан проект Методических указаний по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации и города Байконура переданных им полномочий Российской Федерации по назначению и осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка²¹ (далее – Методические рекомендации). В пункте 14 Методических рекомендаций закреплено, что в составе семьи не учитываются родители, фактически не проживающие совместно с ребенком, не ведущие совместное хозяйство (не состоящие в браке), а также их супруги. Представляется, что поскольку данная уточняющая процедура порядка назначения ежемесячной выплаты норма адресована не только правоприменителям, но и гражданам, она должна содержаться не в подзаконном нормативном акте, целью принятия которого является издание обязательных указаний по осуществлению переданных полномочий, а в самом Законе № 418-ФЗ. Также возможно было бы закрепить ее в Порядке осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) второго ребенка, обращения за назначением указанных выплат, а также перечня документов (сведений), необходимых для назначения ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого и (или) второго ребенка²², тем более что основное назначение данного нормативного правового акта заключается как раз

¹⁶ Письмо Минтруда России от 7 марта 2018 г. № 12-1/10/П-1584 ...

¹⁷ Апелляционное определение Ом. обл. суда от 7 авг. 2019 г. по делу № 33-5060/2019. URL: https://oblsud--oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=6072343&result=1&delo_id=5&new=5&hide_parts=0

¹⁸ Определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 20 нояб. 2019 г. по делу № 50-КФ19-922. URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/appeals/10542545#10542545>

¹⁹ Определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 авг. 2005 г. № 84-Г05-4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

²⁰ См., напр.: Определение Ом. обл. суда от 9 сент. 2019 г. по делу № 4Г-1484/2019. URL: https://oblsud--oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=6175555&result=0&delo_id=2800001&new=2800001&hide_parts=0; Определение Ом. обл. суда от 16 сент. 2019 г. по делу № 4Г-1457/2019. URL: https://oblsud--oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=6163274&result=0&delo_id=2800001&new=2800001&hide_parts=0

²¹ Об утверждении Методических указаний по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации и г. Байконура переданных им полномочий Российской Федерации по назначению и осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка : проект приказа Минтруда России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²² Утв. приказом Минтруда России от 29 дек. 2017 г. № 889н. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

в определении процедуры (порядка) назначения ежемесячной выплаты.

Следует отметить, что в социально-обеспечительном законодательстве понятие «семья» в различных нормативных правовых актах раскрывается различными способами. Ю. В. Васильева отмечает, что «понятия чаще всего определяются при помощи обобщенной формулы (через род и видовое отличие), казуистического перечня или их комбинирования» [4, с. 339].

Так, в ранее упомянутом Законе № 134-ФЗ используется родовидовой способ закрепления понятия «семья». В новейших нормативных правовых актах социально-обеспечительного законодательства, содержащих понятие «семья»²³ законодатель отошел от указанного подхода, избрав казуистический способ раскрытия данного понятия путем закрепления перечня лиц, входящих в ее состав. Представляется, что выбор такого подхода обусловлен преимущественным использованием данной нормы в процедурных правоотношениях (в частности, при определении состава семьи для расчета среднедушевого дохода семьи). Вместе с тем рассматриваемое понятие напрямую влияет и на определение права граждан посредством установления нуждаемости заявителя, которая в свою очередь определяется через величину среднедушевого дохода семьи.

Выбор законодателем такого приема раскрытия содержания понятия «семья» не вызывает каких-либо возражений, поскольку в социально-обеспечительном законодательстве казуистические определения встречаются достаточно часто. Однако использование двух разных способов (родовидового и казуистического) применительно к одному и тому же понятию, которое используется в однородных правоотношениях и применяется для сходных целей правового регулирования представляется не вполне оправданным. Данное обстоятельство еще раз подчеркивает отсутствие единства понятийного аппарата

та и системности социально-обеспечительного законодательства.

Сказанное вызывает беспокойство и в ситуации, когда на федеральном уровне закреплены нормы, не раскрывающие содержания используемых в них понятий. Так, в п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»²⁴ имеется понятие «нуждающаяся в поддержке семья»²⁵. В данной норме одновременно закреплено и неунифицированное понятие «семья», и критерий нуждаемости. Указанное обстоятельство привело к существенному различию содержания нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в связи с чем семьи с детьми в различных регионах оказались в неравных условиях [1, с. 69; 12, с. 159–164].

Более того, бессистемность и даже хаотичность использования понятийного аппарата в законодательстве о социальном обеспечении прослеживается и на примере терминологии, обозначающей социальные выплаты, адресованные семьям с детьми. Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»²⁶ закреплена система государственных *пособий* гражданам, имеющим детей. Они, как самостоятельный вид социального обеспечения, обладают рядом признаков – срочный, возмездно-неэквивалентный характер, наличие определенной целевой направленности (возмещение утраченного заработка, трудового дохода либо компенсация дополнительных расходов) [9, с. 44].

Новейшее социально-обеспечительное законодательство, закрепляющее отдельные выплаты семьям, имеющим детей, именует аналогичные социально-обеспечительные предоставления по-разному. В частности, уже ранее упомянутое ежемесячное пособие, ежемесячная денежная выплата на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно, хотя по существу их правовая природа более тяготеет к пособиям. Тем более,

²³ См., напр.: *О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей ... ; О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей* : указ Президента Рос. Федерации от 20 марта 2020 г. № 199 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12, ст. 1745 ; *Об утверждении основных требований к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерного перечня документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовой формы заявления о ее назначении* : постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2020 г. № 384. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²⁴ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2012. № 19, ст. 2343.

²⁵ Аналогичные выплаты многодетным семьям известны зарубежным странам (в частности, Германии) еще с середины прошлого века [14, р. 17–19].

²⁶ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 21, ст. 1929.

что критерий нуждаемости, который объединяет названные ежемесячные выплаты, известен и некоторым пособиям, в частности, пособию на ребенка.

Понятийный аппарат любой отрасли права является инструментом, обслуживающим отрасль права и обеспечивающим своеобразный фундамент эффективного правоприменения. Как и отрасль права в целом, используемые в ее рамках понятия, термины и дефиниции не выступают статичным явлением, они подвержены изменениям, обусловленным различного рода факторами (экономическими, политическими, идеологическими и др.). К сожалению, немалое значение

играют и субъективные факторы – ошибки и дефекты законотворческой техники. Уточнение в социально-обеспечительном законодательстве понятий «семья», «член семьи» могло бы существенно упорядочить практику предоставления отдельных социально-обеспечительных благ. Полагаем, что решение обозначенных в данной статье проблем заключается в унификации отраслевой терминологии, которая – в идеале – может быть осуществлена с помощью кодификации отраслевых источников, необходимость которой обсуждается в научной литературе достаточно давно, но до сих пор не получила своего реального воплощения.

Список литературы

1. Азарова Е. Г. Многодетная семья и проблемы ее социального обеспечения // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 63–78. DOI: 10.12737/2581.
2. Азарова Е. Г. Пенсионное обеспечение детей, потерявших кормильца: особенности правового регулирования // Журнал российского права. 2017. № 8 (248). С. 112–127. DOI: 10.12737/article_597714e88ee358.48297247.
3. Благодир А. Л. Система права социального обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 430 с.
4. Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 402 с.
5. Головина С. Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1997. 178 с.
6. Головина С. Ю. Понятийный аппарат трудового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 53 с.
7. Гусева Т. С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 347 с.
8. Курченко О. С. Злоупотребление социально-обеспечительными правами: постановка проблемы // Российский юридический журнал. 2016. № 6 (111). С. 155–166.
9. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 56 с.
10. Миронова Т. К. Новаии в понятийном аппарате права социального обеспечения и их влияние на предмет отрасли // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 153–162. DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.153-162.
11. Токарева Е. А. Проблемы использования понятий «члены семьи» и «семья» в праве социального обеспечения // Таврический научный обозреватель. 2015. № 2-2. С. 59–63.
12. Трутаева А. В. Развитие законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, в свете принятия Указа Президента Российской Федерации № 606: проблемы теории и практики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 159–164.
13. Шершень Т. В. В год семьи о понятии семьи в современном российском праве // Семейное и жилищное право. 2008. № 5. С. 2–7.
14. Hoskins D., Bixby L. E. Women and Social Security: Law and Policy in Five Countries. Washington D. C. : United States Government Printing Office, 1973. 102 p.

References

1. Azarova E. G. *Mnogodetnaya sem'ya i problemy ee sotsial'nogo obespecheniya* [Multichild Family and Problems of Its Social Welfare]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2014, no. 3 (207), pp. 63–78. DOI: 10.12737/2581.
2. Azarova E. G. *Pensionnoe obespechenie detei, poteryavshikh kormil'tsa: osobennosti pravovogo regulirovaniya* [Pension Provision for Children Who Lost Their Bread-Winners: Peculiarities of Legal Regulation]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2017, no. 8 (248), pp. 112–127. DOI: 10.12737/article_597714e88ee358.48297247.
3. Blagodir A. L. *Sistema prava sotsial'nogo obespecheniya*. Dis. d-ra yurid. nauk [The System of Social Security Law. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2014. 430 p.
4. Vasil'eva Yu. V. *Kodifikatsiya rossiiskogo zakonodatel'stva o sotsial'nom obespechenii: teoreticheskie i prakticheskie problemy*. Dis. d-ra yurid. nauk [Codification of Russian Legislation on Social Security: Theoretical and Practical Problems. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2010. 402 p.
5. Golovina S. Yu. *Ponyatiinyi apparat trudovogo prava* []. Yekaterinburg, Ural State Law University Publ., 1997. 178 p.
6. Golovina S. Yu. *Ponyatiinyi apparat trudovogo prava*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [The Conceptual Apparatus of Labor Law. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Yekaterinburg, 1998. 53 p.
7. Guseva T. S. *Sotsial'noe obespechenie sem'i, materinstva, otsovstva i detstva v Rossii: teoreticheskie i prakticheskie problemy*. Dis. d-ra yurid. nauk [Social Security of Family, Motherhood, Fatherhood and Childhood in Russia: Theoretical and Practical Problems. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2012. 347 p.

8. Kurchenko O. S. Zloupotreblenie sotsial'no-obespechitel'nymi pravami: postanovka problemy [Abuse of Social Security Rights: a Problem Statement]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Juridical Journal*, 2016, no. 6 (111), pp. 155–166.
9. Machul'skaya E. E. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya v usloviyakh rynochnoi ekonomiki: teoriya i praktika pravovogo regulirovaniya*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [The Law of Social Security in a Market Economy: Theory and Practice of Legal Regulation. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2000. 56 p.
10. Mironova T. K. Novatsii v ponyatiiom apparate prava sotsial'nogo obespecheniya i ikh vliyanie na predmet otrasli [New in the Conceptual Framework of Social Security Law and Its Impact on the Field in Question]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2017, no. 9 (82), pp. 153–162. DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.153-162.
11. Tokareva E. A. Problemy ispol'zovaniya ponyatii «chleny sem'i» i «sem'ya» v prave sotsial'nogo obespecheniya [Problems of Using the Concepts “Family Members” and “Family” in Social Security Law]. *Tavricheskii nauchnyi obozrevatel' – Tauride Scientific Observer*, 2015, no. 2-2, pp. 59–63.
12. Trutaeva A. V. Razvitie zakonodatel'stva o gosudarstvennykh posobiyakh grazhdanam, imeyushchim detei, v svete prinyatiya Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii № 606: problemy teorii i praktiki [The Development of the Law on State Benefits to Citizens with Children in Connection with the Adoption of the Decree of the President of the Russian Federation no. 606 of 7 may 2012: Theory and Practice]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii – Bulletin of Saratov State Law Academy*, 2017, no. 3 (116), pp. 159–164.
13. Shershen' T. V. V god sem'i o ponyatii sem'i v sovremennom rossiiskom prave [In the Year of the Family on the Concept of a Family in Modern Russian Law]. *Semeinoe i zhilishchnoe pravo – Family and Housing Law*, 2008, no. 5, pp. 2–7.
14. Hoskins D., Bixby L. E. *Women and Social Security: Law and Policy in Five Countries*. Washington D. C., United States Government Printing Office, 1973. 102 p.

Дата поступления статьи | Article received date

10.05.2020

Дата поступления после рецензирования и доработки | Article after peer review and revision received date

19.05.2020

Дата приема к публикации | Article accepted date

23.06.2020