

УДК 349.3

**РОЛЬ ЕДИНСТВА И ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ
СИСТЕМЫ ОТРАСЛИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**
**The Role of Unity and Differentiation of Legal Regulation
in the Foundation of the Social Security Law Branch System**

Н. В. Антипова – советник Управления конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты Конституционного Суда Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент (г. Санкт-Петербург)

N. V. Antipova – Administration Counselor of the Constitutional Fundamentals Labor Legislation and Social Security of the RF Constitutional Court, Candidate of Law Sciences, Associate Professor (Saint Petersburg)

Аннотация. В статье проанализированы имеющиеся в науке подходы к формированию системы отрасли права социального обеспечения. Автором предложены две модели структурирования ее особенной части, основанные на необходимости учета дифференциации ее норм по субъектному критерию.

The scientific approaches to the foundation of the legal branch system of the social security law are analyzed in the article. The author offers two models of structuring its special part, based on the necessity of its norms differentiation according to the subject criterion.

Ключевые слова: социальное обеспечение, единство, дифференциация, система, отрасль права, элемент, институт, субъекты.

Social security, unity, differentiation, system, legal branch, element, institute, subjects.

Единство и дифференциация правового регулирования, рассматриваясь в качестве принципа права социального обеспечения и метода воздействия на отношения, составляющие предмет данной отрасли¹, входят в число ее базовых категорий и оказывают влияние на формирование и развитие ее системы.

Современные исследования системы отрасли права социального обеспечения осуществлены Ю. В. Васильевой² и А. Л. Благодир³, но этот

вопрос традиционно рассматривался в работах многих ученых. Так, обращаясь к системе права социального обеспечения, В. С. Андреев предложил относить к ее общей части нормы, «главным образом содержащие указание на сферу действия и предмет регулирования, а также выражающие принципы права социального обеспечения»⁴, тогда как в особенную часть им включались нормы о пенсиях по старости, по инвалидности, за выслугу лет, по случаю по-

¹ Данная точка зрения сформулирована Э. Г. Тучковой, которая пришла к выводу, что «сочетание единства и дифференциации рассматривается в науке права социального обеспечения, как и в трудовом праве, в качестве одного из принципов правового регулирования общественных отношений. Кроме того, это также бесспорный прием регулирования указанных отношений, что позволяет его отнести к признакам метода данной отрасли права». См.: Тучкова Э. Г. К вопросу о критериях дифференциации в социальном обеспечении // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и соц. обеспечения : материалы пятой междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М. : Проспект, 2009. С. 401.

² См.: Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

³ См.: Благодир А. Л. Право социального обеспечения: система отрасли. Киров : Изд-во Вятского гос. гум. ун-та, 2011.

⁴ Андреев В. С. Право социального обеспечения. М. : Юрид. лит., 1987. С. 40–41.

тери кормильца, определяющие порядок назначения и перерасчета пенсии, исчисления среднего заработка, а также нормы о трудовом стаже, пособиях, материально-бытовом обеспечении и культурном обслуживании престарелых и инвалидов, общественных формах содержания подрастающего поколения, медицинской помощи и лечении граждан. П. М. Маргиев указывал, что «общая часть советского права социального обеспечения охватывает понятие, предмет, метод, систему, принципы, источники права, историю развития социального обеспечения в СССР и правоотношения по социальному обеспечению. Особенная часть права социального обеспечения охватывает нормы, регулирующие условия предоставления, размеры видов социального обеспечения, порядок их предоставления»⁵. В. Ш. Шайхатдинов указывает, что в общую часть права социального обеспечения входит основной институт, институт правосубъектности, а также институты источников отрасли, видов обеспечения, юридических фактов, трудового стажа, среднемесячного заработка и сроков. Особенная часть права социального обеспечения, по мнению В. Ш. Шайхатдинова, «представляет собой комплекс взаимосвязанных с институтами общей части и между собой подразделений, отражающих состав предмета отрасли. Основанием для их классификации следует считать вид предоставляемого обеспечения»⁶.

М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова, характеризую общую часть права социального обеспечения, поддерживают включение в ее состав основного института (комплекс нормативных предписаний, посвященных определению предмета отрасли, ее задачам, отраслевым принципам), института правосубъектности, института видов обеспечения и юридических фактов, а также института источников, констатируя при этом, что еще одним институтом общей части является институт социальных рисков. В состав особенной части отрасли М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова включают институты трудового стажа, пенсионного обеспечения, пособий, компенсационных выплат и субсидий, обеспечения по страхованию постра-

давших на производстве и их семей, социального обслуживания⁷.

М. В. Филиппова предложила свой подход к системе права социального обеспечения. Она полагает, что «к нормам общей части права социального обеспечения относят нормы: закрепляющие право на социальное обеспечение как одно из основных социально-экономических прав человека; устанавливающие круг субъектов социально-обеспечительных правоотношений и их правосубъектность; закрепляющие круг источников права социального обеспечения, разграничение полномочий Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в системе социального обеспечения; закрепляющие виды социальных рисков и виды обеспечения при их наступлении»⁸. В структуру особенной части права социального обеспечения М. В. Филиппова включает подотрасль социального страхования, являющегося одной из организационно-правовых форм социального обеспечения. Отрицая возможность формирования подотрасли государственного социального обеспечения, она выделяет ряд институтов и генеральных институтов, в которые объединены нормы этого блока особенной части права социального обеспечения: институт государственной социальной помощи, институт социального обслуживания, институт государственных пособий семьям с детьми, институт государственного пенсионного обеспечения, институт пособий по безработице, льгот по системе социального обеспечения, компенсационных выплат отдельным категориям граждан и т. д.⁹ Вместе с тем в науке сохраняются и более традиционные подходы¹⁰.

Таким образом, в основу системы права социального обеспечения положена реализация идей унификации, тогда как дифференциация (в том числе по субъектному критерию) осуществляется внутри соответствующих элементов отрасли, относящихся преимущественно к ее особенной части. Сказанное позволяет согласиться с отнесением к общей части права социального обеспечения тех институтов, которые определяют: 1) отношения, регулируемые правом со-

⁵ Советское право социального обеспечения : учеб. пособие / под ред. П. М. Маргиева. М. : Юрид. лит., 1989. С. 16.

⁶ Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации : учеб. пособие. Екатеринбург : Урал. акад. гос. службы, 1996. Вып. 1. С. 62–66.

⁷ См.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. М. : Бек, 2002. С. 100–103.

⁸ Право социального обеспечения : учебник / под ред. М. В. Филипповой. М. : Юрист, 2006. С. 72.

⁹ Там же. С. 74–77.

¹⁰ См.: Гусева Т. С. Право социального обеспечения в России : учеб. пособие. М. : Юркомпани, 2009. С. 24–25.

циального обеспечения (включая социальные риски, предупреждение и преодоление которых является целью системы социального обеспечения населения); 2) источники права социального обеспечения; 3) отраслевые принципы и задачи; 4) виды социального обеспечения и основания их предоставления (в том числе наличие стажа определенной продолжительности, установление нетрудоспособности и т. д.); 5) субъектный состав отношений по социальному обеспечению, общие права и обязанности граждан, юридических лиц и органов государственной власти (уполномоченных ими организаций) в сфере социального обеспечения.

Особенная часть права социального обеспечения неоднородна. Не останавливаясь на детальной характеристике предложенных в науке концепций, необходимо отметить, что при формировании особенной части отрасли ни одна из них не предполагает выделения институтов, посвященных социальному обеспечению определенных категорий лиц. Еще В. С. Андреев обращал внимание на то, что «системе норм социального обеспечения свойственны единство и дифференциация. Они находят выражение в каждом институте. Кроме того, в каждом институте есть нормы, устанавливающие общие правила обеспечения, что характеризует единство данного института. В то же время во многих институтах имеются нормы, предусматривающие для отдельных категорий лиц особые правила в основаниях возникновения права на социальное обеспечение, в способах определения его размера, в порядке и продолжительности предоставления одних и тех же видов социального обеспечения. В этом выражается дифференциация норм права социального обеспечения»¹¹. Следовательно, положения, касающиеся социального обеспечения отдельных категорий граждан, сосредоточены внутри элементов системы рассматриваемой отрасли права, посвященных различным видам социального обеспечения.

Однако в настоящее время субъектная дифференциация в праве социального обеспечения развита настолько существенно, что позволяет предложить в качестве одного из вариантов структуры особенной части права социального обеспечения модель, основанную на включении

в ее состав институтов, посвященных социальному обеспечению различных групп граждан: лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, государственных служащих, безработных, инвалидов, ветеранов, жертв радиационных воздействий и политических репрессий, жителей Севера и иных районов с дискомфортными условиями, малоимущих и т. д.

Вторая модель могла бы охватывать элементы особенной части права социального обеспечения, соответствующие разным организационно-правовым формам социального обеспечения населения: обязательному социальному страхованию, государственному социальному обеспечению, социальному обслуживанию и государственной социальной помощи. Каждый из этих элементов также представляет собой систему. Так, положения об обязательном социальном страховании структурируются с учетом видов страхования и предусмотренного в каждом из них страхового обеспечения. Регулирование государственной социальной помощи дифференцируется в зависимости от того, предназначена ли такая помощь для малоимущих граждан либо для граждан, получающих набор социальных услуг. Формирование особенной части права социального обеспечения в рамках второй предложенной модели предполагает учет как единства, так и дифференциации правового регулирования отношений, составляющих предмет данной отрасли. Единство в данном случае выражается в использовании особой конструкции организационно-правовой формы социального обеспечения населения, предполагающей реализацию унифицированного подхода к защите от социальных рисков различных групп граждан. В свою очередь, дифференциация воплощается в каждой из этих форм, отличающихся друг от друга по целому ряду критериев, в том числе и с точки зрения субъектов, участвующих в соответствующих отношениях¹².

Обе предложенные модели не свободны от недостатков. Строение особенной части отрасли, предложенное в первой модели, повлечет за собой дублирование нормативного материала, так как существуют виды социального обеспечения, предоставляющиеся гражданам, относящимся к разным категориям (например, ежеме-

¹¹ Андреев В. С. Указ. соч. С. 42.

¹² См., напр.: Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М. : Юстицинформ, 2008. С. 463 и далее ; Федорова М. Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск : ОмГУ, 2000. С. 47 и далее.

сячные денежные выплаты), следовательно, есть и граждане, которые имеют право на получение таких видов социального обеспечения по различным основаниям. Вторая из предложенных моделей разграничивает между собой виды социального обеспечения, предоставляемые в рамках нескольких организационно-правовых форм социального обеспечения, но направленные на компенсацию гражданам одинаковых социальных рисков. В первую очередь это касается пенсий (например, пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца) и некоторых видов пособий, преимущественно связанных с рождением и воспитанием детей (в частности, пособия по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка и т. д.), так как они предусмотрены и в обязательном социальном страховании, и в государственном социальном обеспечении.

В целом же более удачной выглядит вторая модель особенной части права социального обеспечения, поскольку она предполагает более высокий уровень обобщения норм рассматриваемой отрасли. Что касается названных недостатков, то они могут быть в определенной мере нивелированы посредством установления регулирования, которое и на сегодняшний день используется в законодательстве в упомянутых выше случаях. Так, согласно устоявшемуся подходу при одновременном возникновении у гражданина права на получение одного вида социального обеспечения по разным основаниям он может получить соответствующее предоставление только по одному из них. Такие нормы есть в законодательстве о пенсионном обеспечении, о социальной защите ветеранов, инвалидов и т. д. Возможно преодоление и второго из указанных недостатков. Если предоставление какого-либо вида социального обеспечения (пенсии или пособия) осуществляется в рамках различных организационно-правовых форм социального обеспечения, целесообразно установить (там, где это возможно) об-

щие для этих форм правила предоставления таких видов социального обеспечения. Примером тому может служить ст. 13 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹³, согласно которой при назначении пенсии по случаю потери кормильца по государственному пенсионному обеспечению применяется ряд норм Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁴, если иные нормы не установлены непосредственно Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Специальные положения, закрепляющие это регулирование, следует включить в общую часть права социального обеспечения, что позволит реализовать унифицированный подход к разрешению таких вопросов, выступит примером реализации принципа единства в сфере социального обеспечения.

Следует обратить внимание, что в науке предложена и такая модель особенной части права социального обеспечения, которая включает в себя элементы, охватывающие организационно-правовые формы социального обеспечения (социальное обслуживание, государственная социальная помощь), виды социального обеспечения (пенсии, пособия, обеспечение по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, медицинскую помощь), а также институты трудового стажа, установления юридических фактов, разрешения жалоб и споров¹⁵.

Это означает, что научная дискуссия по проблемам системы права социального обеспечения продолжается. Завершая ее краткий анализ, следует констатировать, что в любой из отраслей права положения общей части выступают квинтэссенцией принципа единства правового регулирования, а положения особенной части — принципа дифференциации.

¹³ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 51, ст. 4831.

¹⁴ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 52, ч. I, ст. 4920.

¹⁵ *Благодир А. Л.* Указ. соч. С. 180–182.