

**А.Ю. Гусев**

---

**ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-  
ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ  
ГРАЖДАН:  
ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ,  
ТЕНДЕНЦИИ**

**Монография**

**КНОРУС**

Москва  
2022

**УДК**  
**ББК**

**Г96**

**Автор:**

**А.Ю. Гусев**, доцент кафедры уголовного права и криминологии Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова, доцент Департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва), канд. юрид. наук

**Рецензенты:**

**А.В. Иванчин**, декан юридического факультета Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова, председатель Ярославского регионального отделения Ассоциации юристов России, д-р юрид. наук, доц.,

**А.М. Лушников**, заведующий кафедрой трудового и финансового права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова, д-р ист. наук, д-р юрид. наук, проф.,

**А.Я. Петров**, профессор Департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации д-р юрид. наук, проф.

**Гусев, Алексей Юрьевич.**

**Г96**

Защита социально-обеспечительных прав граждан: проблемы, перспективы, тенденции : монография / А.Ю. Гусев. — Москва : КНОРУС, 2022. — 278 с.

**ISBN 978-5-406-09837-0**

В монографии рассмотрены проблемы защиты социально-обеспечительных прав, предложены способы их решения.

Основу исследования составил широкий круг источников права: Конституция РФ, международные правовые акты, российское законодательство, законодательство зарубежных стран, а также судебная практика (в т. ч. практика Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации), монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи, материалы научных конференций. В работе использованы достижения и выводы ученых, разработавших фундаментальные категории общей теории права и правовых систем.

Автором проведено комплексное исследование механизма защиты социально-обеспечительных прав, применения норм международных правовых актов, законодательства зарубежных стран; высказаны предложения по совершенствованию законодательства РФ в области социального обеспечения, сделаны новаторские предложения по совершенствованию способов защиты социально-обеспечительных прав.

*Научная работа будет интересна студентам, аспирантам, научным и практическим работникам, изучение материалов, позволит читателям глубже освоить вопросы защиты социально-обеспечительных прав.*

**Ключевые слова:** *Защита социально-обеспечительных прав; суд; механизмы защиты социально-обеспечительных прав; органы прокуратуры; Уполномоченный по правам человека в РФ; Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка; международные правовые акты.*

**УДК**  
**ББК**

**ISBN 978-5-406-09837-0**

© Гусев А.Ю., 2022

© ООО «Издательство «КноРус», 2022

# Оглавление

<b>Предисловие</b> .....	<b>4</b>
<b>Принятые сокращения</b> .....	<b>8</b>
<b>Глава 1. Защита права на социальное обеспечение.</b>	
<b>Исторический очерк</b> .....	<b>12</b>
1.1. Истоки и предпосылки защиты социально-обеспечительных прав в дореволюционный период .....	12
1.2. Защита социально-обеспечительных прав в советский и постсоветский период .....	38
<b>Глава 2. Современная концепция защиты социально-обеспечительных прав</b> .....	<b>74</b>
2.1. Защита материального права на социальное обеспечение .....	74
2.2. Проблемы применения норм, регулирующих защиту социально-обеспечительных прав .....	95
<b>Глава 3. Формы защиты социально-обеспечительных прав Российской Федерации</b> .....	<b>120</b>
3.1. Административная форма защиты социально- обеспечительных прав .....	120
3.2. Судебная защита права на социальное обеспечение .....	137
3.3. Иные формы защиты социально-обеспечительных прав .....	163
<b>Глава 4. Международная защита социально-обеспечительных прав.</b>	
<b>Защита права на социальное обеспечение по законодательству некоторых зарубежных странах</b> .....	<b>184</b>
4.1. Международная защита социально-обеспечительных прав .....	184
4.2. Защита социально-обеспечительных прав в странах Евросоюза ..	205
4.3. Проблемы правового регулирования и защиты социально-обеспечительных прав в странах Евразийского экономического союза .....	222
<b>Заключение</b> .....	<b>244</b>
<b>Литература</b> .....	<b>250</b>

# Предисловие

Мировое сообщество рассматривает права человека, их уважение, соблюдение и защиту в качестве основы прогрессивного развития и процветания любого государства.

Защита и безопасность являются одними из ключевых в развитии человеческой цивилизации. Благодаря способности эффективно обеспечивать свою безопасность, защиту, человеку удалось выжить, создать цивилизацию. Очевидно, вся эволюция человеческого развития связана с проблемой защиты прав с необходимостью создания реального обеспечения прав и свобод человека<sup>1</sup>. Защита прав человека основана на принципе высшей ценности его прав<sup>2</sup>.

Защита права, включая защиту социально-обеспечительных прав, занимает одно из центральных мест в юридической науке и является перспективным направлением научных исследований.

Социальное обеспечение, пенсии, пособия, социальную помощь, получают сотни миллионов граждан как во всем мире, так и в Российской Федерации, страховое обеспечение распространяется на всех лиц, работающих по трудовым договорам.

Всеобщая декларация прав человека устанавливает, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства. Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную жизнь, каждый человек имеет право на защиту закона, на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Конституция Российской Федерации определяет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита этих прав и свобод — обязанность государства.

Существенными признаками действительно правового государства являются незыблемость и реальное обеспечение прав и свобод граждан<sup>3</sup>. Государство обязано предусмотреть необходимые гаран-

---

<sup>1</sup> См.: *Петров А.Я.* Защита трудовых прав: история, теория и практика : учебник для вузов / А. Я. Петров. — М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 5.

<sup>2</sup> См.: *Коришупова О. Н.* Защита прав человека в современном демократическом государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16—17.

<sup>3</sup> См.: *Андреев Ю.Н.* Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, 2010. С.6.

тии, способы и формы защиты прав, свобод и законных интересов, охраняемых принятой им нормой<sup>1</sup>.

Установление законодателем субъективного материального права на социальное обеспечение, должно быть подкреплено эффективно действующими нормами о защите такого права, определяющих формы и способы такой защиты. Права человека не реализуются автоматически даже при благоприятных условиях.<sup>2</sup>

Гарантированная реализация субъективного права в области социального обеспечения, возможна в случае обеспечения их системной, эффективной и профессиональной защиты.

Ценность такой защиты в России в настоящее время актуальна, поскольку в процессе правоприменения сторонам социально-обеспечительных отношений зачастую приходится сталкиваться с наличием дефектов, пробелов, коллизий правовых норм, регулирующих указанные отношения, причиной выступает непоследовательность, разобщенность, частая смена содержания законодательства о социальном обеспечении.

Исследование вопросов защиты права на социальное обеспечение имеет важное теоретическое и практическое значение.

Если в большинстве отраслей российского права определены способы и формы защиты права, то в праве социального обеспечения данные элементы механизма защиты права законодательно не обозначены, чему способствует отсутствие единого кодифицированного акта, регулирующего социально-обеспечительные отношения.

Защита социально-обеспечительных прав российских граждан исследовалась как в советский период, так и в настоящее время. Однако в таких работах рассматривались, как правило, лишь отдельные аспекты защиты таких прав (работы Е.Г. Азаровой, Судебная защита пенсионных прав граждан, Е.А. Серебряковой, Правовые аспекты рассмотрения споров по вопросам социального обеспечения, А.Ю. Гусев, Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение).

Проблемы применения международных правовых актов, законодательства РФ о социальном обеспечении, а также законодательства зарубежных стран в комплексе не исследовалось, а это важно, поскольку правоприменительные акты, и прежде всего судов, имеют суще-

---

<sup>1</sup> См.: *Костян И.А.* Правовые проблемы защиты трудовых прав работников в условиях рыночных отношений в России. М, 2009. С. 3.

<sup>2</sup> См.: *Лукашева Е.А.* Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: материалы круглого стола // Государство и право. 1994. №10. С.6.

ственное влияние на преодоление пробелов закона, а также совершенствование законодательства в области социального обеспечения.

В книге исследованы проблемы правового регулирования социально-обеспечительных отношений, а также проблемы защиты социально-обеспечительных прав граждан как системы правовых средств (форм, способов, мер, средств), направленных на их восстановление, устранение препятствий в осуществлении социально-обеспечительных прав, пресечение правонарушения, компенсирование неблагоприятных последствий, вызванных нарушением указанных прав.

Основу исследования составил широкий круг источников права: Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, российское законодательство, законодательство зарубежных стран, а также судебная практика (в т. ч. практика Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации), монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи, материалы научных конференций.

В работе использованы достижения и выводы ученых, разработавших фундаментальные категории общей теории права и правовых систем. На важность исследования данной проблемы обращалось внимание в трудах ученых-юристов. Среди них научные работы С.С. Алексеева, В.С. Андреева, Е.Г. Азаровой, Н.Г. Александрова, В.Д. Архипова, Е.И. Астрахана, М.И. Бару, Б.К. Бегичева, К.С. Батыгина, Т.Ю. Барышниковой, А.К. Безиной, М.О. Буяновой, Л.Ю. Бугрова, Ю.В. Васильевой, В.П. Галаганова, Е.М. Гершанова, Л.Я. Гинцбурга, В.В. Глазырина, С.Ю. Головиной, Е.А. Головановой, С.А. Голощапова, К.П. Горшенина, К.Н. Гусова, И.В. Гущина, И.К. Дмитриевой, О.В. Ерофеевой, Р.Н. Жаворонкова, М.А. Жильцова, А.Д. Зайкина, М.Л. Захарова, Р.И. Ивановой, С.А. Иванова, С.С. Каринского, И.Я. Киселева, А.А. Ключева, В.В. Коробченко, Ю.Н. Коршунова, Т.Ю. Коршуновой, И.А. Костян, К.Д. Крылова, А.М. Куренного, Д.Р. Казанбековой, С.И. Кобзевой, М.И. Кучмы, Ф.М. Левиант, Р.З. Лившица, А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой, С.П. Маврина, В.И. Миронова, М.В. Молодцова, Е.Е. Мачульской, Т.К. Мироновой, Т.А. Нестеровой, Л.А. Николаевой, А.Ф. Нуртдиновой, Ю.П. Орловского, Е.М. Офман, А.Е. Пашерстника, А.С. Пашкова, А.Я. Петрова, А.И. Процевского, Г.А. Рогалевой, А.А. Сапфировой, Г.С. Скачковой, В.Н. Скобелкина, О.В. Смирнова, В.И. Смолярчука, И.О. Снигиревой, В.Г. Сойфера, Т.А. Сошниковой, О.А. Самариной, Е.А. Серебряковой, А.И. Ставцевой, В.К. Субботенко, Л.А. Сыроватской, Л.С. Таля, В.Н. Толкуновой, Э.Г. Тучковой,

Е.Б. Хохлова, А.В. Черкашиной, А.И. Шебановой, Б.А. Шеломова, И.В. Шестеряковой, С.А. Чиркова, С.Ю. Чуча, А.В. Яковлевой и др.

Работа посвящена наиболее важным и дискуссионным вопросам. Монография отражает современный уровень науки права социального обеспечения России, содержит значительное количество примеров судебной практики, деятельности прокуроров, Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка по защите социально-обеспечительных прав.

Основные ее положения и выводы могут быть в дальнейшем использованы:

- для совершенствования социально-обеспечительного законодательства, иных нормативных правовых актов,
- в правоприменительной деятельности;
- в целях дальнейших научных разработок проблем социального обеспечения, защиты социально-обеспечительных прав;
- в учебном процессе при преподавании курсов «Трудовое право», «Право социального обеспечения», а также специальным курсам по вопросам защиты прав граждан.

# Принятые сокращения

## *Нормативные правовые акты*

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ.

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ

КЗоТ РСФСР 1918 г. — Кодекс законов о труде РСФСР: принят ВЦИК в декабре 1918 г.; утратил силу с 15 ноября 1922 г. в связи с введением в действие КЗоТ РСФСР 1922 г.

КЗоТ РСФСР 1922 г. — Кодекс законов о труде РСФСР: введен в действие с 15 ноября 1922 г. постановлением ВЦИК от 9 ноября 1922 г.; утратил силу в связи с введением в действие КЗоТ РСФСР 1971 г. и изданием указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 сентября 1972 г.

КЗоТ РСФСР 1971 г. — Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 г.; Законом РФ от 25 сентября 1992 г. № 3543-1 переименован в Кодекс законов о труде Российской Федерации КЗоТ РФ — Кодекс законов о труде Российской Федерации от 9 декабря 1971 г. (в ред. Закона РФ от 25 сентября 1992 г. № 3543—1); утратил силу с 1 февраля 2002 г. в связи с введением в действие Трудового кодекса Российской Федерации

ТК РФ, Кодекс — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

## *Органы власти*

Госкомтруд СССР — Государственный комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы (1955—1976), Государственный комитет Совета Министров СССР по труду и со-



10 цияльным вопросам (1976—1978), Государственный комитет СССР по труду и социальным вопросам (1978—1991)

Минтруд России — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Роструд — Федеральная служба по труду и занятости.

ПФР РФ — Пенсионный фонд Российской Федерации.

ФСС РФ — Фонд социального страхования РФ.

### *Прочие сокращения*

абз. — абзац (-ы)

ВСНХ СССР — Высший совет народного хозяйства СССР

ВС РФ — Верховный СУД РФ

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

ВЦСПС — Всероссийский центральный совет профессиональ-

ных союзов ГКУ — государственное казенное учреждение

гл. — глава (-ы)

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека

ЗАО — закрытое акционерное общество

КС РФ — Конституционный Суд РФ

КТС — комиссия по трудовым спорам

МБТ — Международное бюро труда млн — миллион (-ы)

МОТ — Международная организация труда

МСЭ — медико-социальная экспертиза

НКТ (РСФСР, СССР) — Народный комиссариат труда (РСФСР, СССР)

НПА — нормативный правовой акт

ОАО (ПАО) — открытое (публичное) акционерное общество

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

п. — пункт (-ы) подп. — подпункт (-ы)

ПСЗ РИ — Полный свод законов Российской империи разд. — раздел (-ы) РКК — расценочно-конфликтная комиссия

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика РФ — Российская Федерация

РФ — Российская Федерация

СЗ СССР — Собрание законов СССР

СНК (РСФСР, СССР) — Совет народных комиссаров (РСФСР, СССР)

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

СЗ РФ- Собрание законодательства РФ  
ст. — статья (-и)  
СУ — Собрание узаконений  
УПТ — Устав о промышленном труде  
УПЧ — Уполномоченный по правам человека в РФ  
УПР — Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка  
ФЗМК — фабричный, заводской, местный комитет профсоюза  
ФНПР — Федерация независимых профсоюзов России  
ФСС — Фонд социального страхования Российской Федерации  
ЦИК СССР — Центральный исполнительный комитет СССР  
ч. — часть (-и)

И. Кант

Право человека должно обеспечивать ему  
безопасность, оно сильнее всякого оружия  
и надежнее всех стен.

# Глава 1. Защита права на социальное обеспечение. Исторический очерк

## 1.1. Истоки и предпосылки защиты социально-обеспечительных прав в дореволюционный период

История свидетельствует, что бедность неразлучна с человечеством, она сопровождала его на всех стадиях исторического развития<sup>1</sup>.

Обращение к истории защиты социальных прав граждан в России в связи с наступлением отдельных социальных рисков позволяет выявить особенности развития такой защиты, материального обеспечения граждан в связи с наступлением социальных рисков в нашей стране на разных этапах ее развития, учесть положительный опыт такого регулирования при решении будущих законодательных задач.

Вопросы социальной защиты и социального обеспечения граждан решались российским государством в каждую эпоху по-разному, равно как различны были и механизмы защиты материального права на социальное обеспечение, инструменты такой защиты. При этом следует высоко оценивать регулирование социально-обеспечительных отношений российским дореволюционным законодательством.

Законодательное регулирование социальных прав на рассматриваемом этапе отличались бессистемностью, противоречивостью, фрагментарностью, продолжая оставаться таковыми до настоящего времени.

Отношения социального обеспечения (благотворительность, призрение) в разной степени были урегулированы правом. Это касается и дореволюционного периода становления в России социальной защиты граждан, временной отрезок которого условно определяю с 1054 по 1917 года, исследуя источники права, регулирующие вопросы социального обеспечения, на данном временном отрезке, учитывая их особенности.

До появления законов и кодифицированных источников права, нормы права (нормы поведения) были аккумулярованы в традиции. «Закон» передавался «из уст в уста», будучи закрепленным в системе мифологии и религиозных норм соответствующего общества<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Преображенский В.* О Благотворительности. Красноярск: Типография Елисейского Губернского управления, 1898. С.1.

<sup>2</sup> См.: *Багдасарян В.Э., Архимандрит Сильвестр (Лукашенко).* Справедливость или Любовь? Идеалы общественного строительства: историко-культурные и философские основания. М.,2020. С.168.

Первичным источником права был обычай (обычное право), складывающийся из длительного повторения поведенческих правил, одобряемых всеми членами первобытного общества. Обычай становился традицией и передавался из поколения в поколение, став основой юридической нормы<sup>1</sup>.

Так, в правовых обычаях восточных славян отмечается такие проявления социальной защиты как круговая порука, наследование по кругу семьи, защита детей родителями и родителей детьми<sup>2</sup>. Для обычаев Древней Руси была характерна социальность, которая обеспечивалась всем обществом, заинтересованным в обязательности предъявляемых требований<sup>3</sup>.

Существование обычая в Древней Руси подтверждает копа (купа), что представляет собой народное собрание лучших представителей родов и семей, — сходатаев, домохозяев, решавших жизненно важные для славянской общины вопросы. На копе решались самые разнообразные житейские вопросы, в том числе в современной интерпретации, социальные, семейные, бытовые и другие. Народное собрание искало, судило и наказывало преступников, возвращало обиженному отнятое. Здесь поощрялось искреннее публичное раскаяние нарушителя и прощение пострадавшим обидчика. Выслушивалась и учитывалась последняя воля наказуемого, прощались смертельно раненные. Сходатаи старались примирять спорящих. Дела общинников разбирались по совести. Решения копы уважались всеми членами общины и выполнялись беспрекословно. Каждый, столкнувшись с нарушением народных обычаев, должен был пресечь его. В противном случае такой человек считался соучастником проступка или преступления. Для всякого славянина мнение копы было высшим духовно-нравственным ориентиром.

Существенным отличием копы от прочих сходок, проводимых в последующие века собраний, совещаний, конференций и съездов был принцип единогласия. Здесь принимались такие решения, которые устраивали всех присутствующих. Копное право легло в основу Вечевого права («вече» означает «совет»). В летописях вече упоминается в Южном Белгороде (997 г.), Великом Новгороде (1016 г.), Киеве (1068 г.). Однако вечевые собрания горожан происходили и ранее. Представители знати (князья, бояре, церковные иерархи) руководили этими могучими собраниями, но не обладали достаточной силой, что-

---

<sup>1</sup> См.: Черных В.В., Цикунов Г.А. Правовые обычаи Древней Руси как источник права // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. №2. С.23.

<sup>2</sup> См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М.: Территория будущего, 2005. С. 65.

<sup>3</sup> См.: Черных В.В., Цикунов Г.А. Указ соч. С.23.

бы саботировать решения народа или подчинять его действия своей воле. На вече обсуждался широкий круг вопросов — заключение мира и объявление войны, распоряжение княжеским столом, финансовыми ресурсами, устанавливались повинности населения, решались земельные вопросы, утверждались правила торговли и льготы, контролировались судебные сроки и исполнения судебных решений. Решение дел на вече способствовало сглаживанию социальных противоречий в древнерусском обществе<sup>1</sup>.

Решение социальных вопросов обществом на купе либо вече свидетельствует о возможности выработки решения социального вопроса и контроля за его выполнением всеми представителями общины, вовлечение в решение таких вопросов всех членов общины, а не только знати, князей, дружинников.

Обычное право становилось бессильным в регулировании многих видов общественных отношений и уступило место судебной практике и законодательству<sup>2</sup>. Создание и укрепление государственности влечет необходимость в письменном праве<sup>3</sup>.

Обычное право восточных славян явилось одним из источников первого законодательного акта Древней Руси, «Русской Правды».

Выделяют три основные ее редакции: Краткая, подготовлена не позднее 1054 г., Пространная, возникшая не ранее 1113 г., условно разделявшаяся на Суд Ярослава (ст. 1—52) и Устав Владимира Мономаха (ст.53—121), а также Сокращенная редакция, которая появилась в середине XV в. из переработанной Пространной редакции<sup>4</sup>.

Так, Пространная редакция «Русской Правды» представляла собой сборник норм, разрешавших разные отношения того времени без какого-либо отраслевого деления. Каждая отдельная статья (норма) «Русской правды» регулировала отдельные отношения в области гражданского, наследственного, уголовного права. Однако, как отмечал В.О. Ключевский, «Русская Правда» в конечном итоге не отразила всю реально существующую на Руси систему правоотношений<sup>5</sup>.

Правовое регулирование социальной защиты граждан отражены в данном законодательном акте фрагментарно. Следует отметить норму ст.

---

<sup>1</sup> См.: Правовые традиции славян: Копное и Вечное право // <https://zen.yandex.ru/media/id/5b8d430bcebe0c00ab8c9633/pravovye-tradicii-slavian-kopnoe-i-vechevoe-pravo> (дата обращения: 22.07.2020).

<sup>2</sup> См.: Черных В.В., Цикунов Г.А. Указ соч. С. 23-24.

<sup>3</sup> См.: Багдасарян В.Э., Сильвестр (Лукашенко), архимандрит. Указ соч. С.168.

<sup>4</sup> См.: Исаев И.А. История государства и права России: учебник-2-е изд., перераб. и доп.-М.: Юрист, 2001. С. 39.

<sup>5</sup> См.: Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М.,1993. С. 202.

99 Русской правды, которая регулировала вопросы социальной защиты детей, устанавливая, что «если будут в доме дети малые, и не смогут они сами о себе позаботиться, а мать их пойдет замуж, то тому, кто им будет близкий родственник, дать их на руки с приобретениями и с основным хозяйством, пока не смогут сами заботиться о себе; а товар передать перед людьми, а что этим товаром он наживет передачей его под проценты или торговлей, то это ему (опекуну), а первоначальный товар воротить им (детям), а доход ему себе, поскольку кормил и заботился о них; если же будет от челяди приплод или от скота, то все это (детям) получить наличием; если что растратит, то за все это тем детям заплатить; если же и отчим (при женитьбе) возьмет детей с наследством, то такое же условие».

Тем самым данная норма определяла обязанность близкого родственника либо отчима заботиться о детях, если их мать (при отсутствии мужа, отца) вступит в новый брак. В этом случае близкий родственник (отчим) получал обеспечение на содержание детей за счет принадлежащего детям имущества. Иных норм, регулирующих отношения, связанных с социальной защитой, «Русская Правда» не содержала.

Анализ норм «Русской правды», приводит к выводу о том, что любое нарушенное право, в том числе и право, предусмотренное п. 99, могло быть защищено со стороны государства при обращении в суд, княжеский суд. Исключение существовало для холопов, которые не могли быть стороной процессе (истцом, ответчиком): имущество холопа являлось собственностью господина, холоп как личность фактически законом защищен не был<sup>1</sup>.

Конечно, судебный процесс в данном суде был специфичным, не существовало даже разделения судопроизводства на уголовный и гражданский процесс. Дело начиналось по жалобе (иску) потерпевшей стороны. Существовало 4 стадии судебного процесса: заклч, свод-отыскание ответчика, судоговорение, вынесение решения. По решению суда по гражданскому делу должно быть заключено соглашение об исполнении приговора, на которое отводилось 3—6 месяцев. Если ответчик отказывался заключить соглашение, то потерпевший имел право обратиться в суд и просить получить ответчика в качестве раба<sup>2</sup>.

Кроме Русской Правды до XV в., общественные отношения регулировались также вечевым законодательством, договорами города с князьями, судебной практикой, иностранным законодательством<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Исаев И.А.* Указ. соч. С.43.

<sup>2</sup> Сайт «История России. Судебный процесс по Русской Правде» // [https://hister1.ru/otechestvennaia\\_istoria/kratko\\_gosudarstvo\\_pravo](https://hister1.ru/otechestvennaia_istoria/kratko_gosudarstvo_pravo)

<sup>3</sup> См.: *Исаев И.А.* Указ. соч. С.62.

В суд за защитой права можно было обратиться в силу положений Псковской ссудной грамоты 1467 г. (ст.1), а путем обращения в приказной суд, по Судебникам 1497 и 1550 г. Эти акты древнерусского права не содержали норм, регулирующих отношения социальной защиты, однако в Судебнике 1550 г. получили развитие отдельные гражданско-правовые институты (к примеру, порядок обращения в холопство).

Первой кодификацией русских законов стало Соборное уложение 1649 года, которое обобщило и систематизировало значительное количество законодательных актов, регулировавших различные сферы жизни русского общества, разобщенных и нередко противоречащих друг другу. Это достаточно значительный правовой акт того времени, содержащий 25 глав и 967 статей.

Соборное уложение 1649 года определенным образом упрощало систему российского законодательства, обеспечивало относительную стабильность законов. Одновременно Соборное уложение закрепило крепостное право в России, при котором крестьянин становился собственностью помещика, а последний отвечал за его обеспечение.

Принятию Уложения предшествовали такие социальные причины как увеличение поборов и налогов (со стороны государства), цен на товары, голод. Непосредственным поводом для его принятия послужило вспыхнувшее восстание посадского люда в 1648 г, они обращались к царю с челобитными об улучшении своего материального положения, защите от постоянных притеснений.

В Соборном уложении 1649 года просматривались отдельные правовые отрасли, среди которых выделялось уголовное, гражданское, семейное право.

Из социальных отношений, которые регулировались в Соборном уложении 1649 г., следует выделить введение государственного сбора за выкуп людей, попавших в плен. Размер такого денежного сбора варьировался в зависимости от сословной принадлежности: за дворян и за детей боярских, московских стрельцов он был в два раза выше, чем за пашенных крестьян (ст. 1, глава 8 Соборного уложения 1649 г.).

Призрение в России можно разделить на общественное (направлено на поддержку всеми представителями общества), государственное (опека, забота о нуждающихся, оказываемая органами государства), призрение церковью.

Последний вид опеки в период правления царя Алексея Михайловича получило развитие в связи с учреждением Монастырского приказа (отвечал за строение богаделен, домов для бедных, вдов, преста-



релых и сирот), в 1670 г. учреждается особый Приказ строения богаделен<sup>1</sup>, а после 1677 г. — богадельни находились в ведении Приказа Большого Дворца<sup>2</sup>.

По Соборному уложению 1649 года любое право могло быть защищено в суде, судебному процессу была посвящена отдельная X глава Соборного уложения<sup>3</sup>.

Так, согласно ст. 1 Соборного уложения: «Суд государя царя и великого князя Алексея Михайловича всея Руси, судити бояром и окопничим и думным людем и дьяком, и всяким приказным людем, и судьям, и всякая росправа делати всем людем Московского государства, от большего и до меньшего чину, вправду. Также и приезжих иноземцов, и всяких прибылых людеи, которые в Московском государстве будут, тем же судом судити и росправа делати по государеву указу вправду, а своим вымыслом в судных делех по дружбе и по недружбе ничего не прибавливати, ни убавливати, и ни в чем другу не дружити, а недругу не мьстити и никому ни в чем ни для чего не норовити, делати всякие государевы дела, не стыдятся лица сильных, и избавляли обидашаго от руки неправеднаго».

Необходимо отметить, что лишь представители высшего сословия могли обратиться в суд. Помещичьи крестьяне были лишены права представительства в суде по имущественным спорам, в связи с чем приходится констатировать полную социальную незащищенность целых, отдельно взятых слоев населения.

В 1682 г. Указом царя Федора Алексеевича, который предписывал «произвести строительство двух богаделен и осуществить разборку московских нищих»<sup>4</sup> были установлены меры по борьбе с нищенством, которые были, с одной стороны, направлены на выявление действительно нуждающихся неимущих лиц (убогих, престарелых, больных) и оказание им помощи, с другой — носили репрессивный характер: в отношении профессиональных нищих (притворные воры, и всем здоровы и работать могут) применялись исправительные работы. Созида-

---

<sup>1</sup> См.: *Георгиевский П.И.* Призрение бедных и благотворительность. СПб: Типография Морского Министерства в Главном Адмиралтействе, 1894. С.15.

<sup>2</sup> См.: *Галай Ю.Г., Черных К.В.* Нищенство и бродяжничество в дореволюционной России: законодательные и практические проблемы. С.22.

<sup>3</sup> См.: Официальный Сайт Российской государственной библиотеки // <https://dlib.rsl.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

<sup>4</sup> См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. СПб, 1886. С.234.

тельное начало по данному Указу усматривалось в том, что данным законодательным актом предписывалось учить грамоте детей нищих<sup>1</sup>.

Необходимо констатировать, что система государственной социальной защиты описываемого периода была несовершенна, либо в отдельных регионах вообще отсутствовала, что отразилось на жизни государства, в том числе политической, характеризовавшейся многочисленными народными волнениями и восстаниями.

Период правления императора Петра I характеризуется глобальными реформами всей государственной системы, которые затронули и социальную политику России. При Петре I были заложены основы государственного общественного призрения.

За период правления Петра I было принято около 20 указов, направленных на искоренение нищенства в России<sup>2</sup>.

30 ноября 1691 года вступил в силу Указ Петра I «О забираии нищих, притворяющихся увечными и наказании их». Такую категорию нищих, которая именовалась «ленивыми прошаками», было указано быть кнутами и батогами и направлять к месту их жительства. Если приведенные меры «действия не возымели», вновь возвращавшихся к нищенскому промыслу ссылали на каторжные работы. При Петре I здоровые нищие разделялись на мужчин и женщин и в отношении таких лиц проводилась политика принуждения к труду: здоровые мужчины направлялись в «Смирительные дома», а женщины - в прядильные дома, которые именовались «шпингаузами».

Указом Петра I от 31 января 1712 г. был установлен запрет на подачу милостыни. Император называл «вредными для государства» людей, которые подают милостыню. Тем, кто дает подаяние, полагался штраф в 5 руб., за повторный проступок — штраф удваивался<sup>3</sup>.

Борьба против нищенства проводилась не только путем применения репрессий к нищим, но и путем предоставления социальной (государственной) помощи различным категориям нищих: строились больницы, дома призрения, сиротские дома. Неспособные к труду, помещались в госпитали, богадельни, дома призрения. Престарелым и инвалидам из казны выдавались «кормовые деньги» (разовая денежная

---

<sup>1</sup> См.: Ширяева С.В. Генезис социальной помощи в России (с момента появления христианства до рубежа XVIII-XIX вв.) // <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

<sup>2</sup> См.: *Годунский Ю.* Откуда есть пошла благотворительность на Руси // Наука и жизнь. 3 марта 2019 г. С.34.

<sup>3</sup> См.: *Павлова О.К.* Политика общественного призрения и благотворительности в царствование Петра I // <https://philosophy.spbu.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

помощь) для обеспечения жильем и пищей. Купцы и бояре должны были вкладывать «милостные» средства в богадельни и госпитали<sup>1</sup>.

Период правления Петра I характеризуется появлением лиц, получивших увечья, в период военных действий, что было связано с активной внешней военной политикой, которую проводил российский император.

Государство особо заботилось о такой категории нуждающихся (военные инвалиды и воины, получившие травмы в военный период).

В петровские времена старых солдат, не способных к строевой военной службе вследствие заболевания, ранения или увечья, а также из-за преклонного возраста стали называть инвалидами, направляя их для «дослуживания» на штатские должности, для увечных воинов, престарелых солдат, которые не могли сами себя содержать, Петр I организовывал строительство госпиталей, презрение о таких воинах осуществляли также монастыри, куда те направлялись для проживания и питания. В изданном в 1712 году Указе «Об учинении во всех губерниях гошпиталей» устанавливалось, что: «...для самых увечных, таких, которые ничем работать не смогут, ни стеречь, также зело престарелым учинить гошпитали...». В одной Москве были построены 90 таких заведений, где содержались около 4000 человек<sup>2</sup>.

Забота о нуждающихся в городах была возложена на губернские и городские магистраты, в деревнях такую заботу должны были осуществлять помещики, в свободных землях — старосты и сотские.

До правления Петра I за благотворительность и призрение нищих преимущественно отвечала церковь. В период правления Петра I сфера общественного призрения стала делом государства.

Делом общественного призрения занимались вначале правления Петра I Патриарший и Монастырский приказы, с 1721 г. — Святейший Синод, а в 1724 г. — Камер — контора, которая представляла собой финансовое ведомство<sup>3</sup>.

Государственные контрольно-надзорные функции за указанными государственными учреждениями были закреплены в период правления Петра I за фискалами. Указом от 17 марта 1714 г. «О должности

---

<sup>1</sup> См.: Павлова О.К. Указ. соч. // <https://philosophy.spbu.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

<sup>2</sup> См.: Барينو́ва Г.В. Должны служить Пожизненным и тихим для раненых воинов пристанищем // Военно-исторический журнал. 2015. № 9. С.55-61.

<sup>3</sup> См.: Павлова О.К. Указ. соч. // <https://philosophy.spbu.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

фискалов»<sup>1</sup>, которым были установлены полномочия фискалов, процессуальные средства их деятельности. Императором впервые в России был создан орган, специально предназначенный для контроля и надзора за соблюдением законов. В основные обязанности фискалов входило тайно следить за неправильным судопроизводством и осуществлять надзор за соблюдением законов. Фискал должен был обнаруживать нарушения закона. Деятельность фискалов была направлена также на борьбу хищениями государственных денежных средств, в том числе выделяемых на работу созданных приказов, ведавших делом общественного призрения. Фискалы могли проводить проверки расходования денежных средств и о выявленных нарушениях докладывать представителям высшей власти. Становление фискалата проходило трудно и медленно. Фискалы сразу вызвали неприятие всей чиновничьей иерархии и только благодаря поддержке царя продолжали свою деятельность. Институт фискалов был преобразован в прокуратуру<sup>2</sup>.

12 января 1722 г. Петром I издан Указ о реорганизации Сената, в котором были учреждены должности прокуроров в надворных судах. При Сенате учреждались должности Генерал-прокурора и Обер-прокурора, в каждой коллегии работали прокуроры, подчиненные Генерал-прокурору.

Изначально прокурор уполномочивался быть «оком государевым», то есть представителем высшей власти. Ему предписывалось следить за исполнением законов и указов.

27 апреля 1722 г. издан Указ «О должности Генерал-прокурора», в котором определялись должностные обязанности и полномочия прокурора, в частности, генерал-прокурор должен был осуществлять надзор за Сенатом. В Указе закреплялось: «...дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал. А ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили. А ежели не послушают, то должен в тот же час протестовать и оное дело остановить. И немедленно доносить нам, если весьма нужное» Указ предписывал генерал-прокурору «смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно по-

---

<sup>1</sup> Указ о фискалах и о их должности и действии от 17 марта 1714 г. // Официальный сайт Конституции РФ // <https://constitution.garant.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

<sup>2</sup> См.: Указ о должности «О должности фискалов» // Официальный сайт «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина» // <https://prlib.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

ступали... Генерал и оберпрокуроры ничьему суду не подлежат, кроме суда императора»<sup>1</sup>.

Главной функцией прокуроров был надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состоят. Надзор осуществлялся в форме напоминания о необходимости строго следовать регламентам и указам, а также в форме проверки исполнения принятых решений и опротестования незаконных решений.

Результатам деятельности фискалов и прокуроров при Петре I стало снижение фактов злоупотреблений со стороны чиновников, казнокрадства, коррупции.

Нарушенное право в период правления Петра I могло быть защищено путём обращения в судебные органы.

Императором была проведена судебная реформа, которая знаменовала собой издание 2-х Указов Петра I:

– Устав 1715 г. «Краткое изображение процессов и тяжб» (которым допускалось и состязательное производство в гражданских делах, разрешалось ведение дела адвокатами),

– Указ 1723 г. «О форме суда», наметил поворот к состязательной форме судебного процесса. В судах разрешалось судебное представительство при разборе любых гражданских дел на основании доверенности или поручительства. Приведенные Указы императора не устанавливали каких-либо категорий гражданских дел, тем самым возникающие социальные споры (к примеру, о выплате пенсионного обеспечения увечному солдату), исходя из положений Указов, могли быть разрешены судебными органами.

Государством в период правления Петра I была проведена значительная работа в области социальной защиты (общественного призрения) и противодействия нищенству в России: были заложены основы государственного общественного призрения, эта сфера перешла от церкви в ведение государства и попала под надзор государственных органов: вначале фискалов, затем прокуроров, в связи с нарушенным правом можно было обратиться в судебные органы. Государство, по сути, полностью взяло на себя бремя обеспечения социальной защиты населения.

Основы государственной системы общественного призрения, заложенные в период правления Петра I, получили законодательное закрепление в период правления Екатерины II.

---

<sup>1</sup> См: Указ О должности Генерал-прокурора 27 апреля 1722 г. // <https://hist.msu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

Важным законодательным актом Императрицы стал Указ 7 ноября 1775 года «Учреждения для управления губерний Российской империи»<sup>1</sup>.

Задачей губернской реформы 1775 г. было укрепление власти дворянства на местах с целью предотвращения крестьянских восстаний, целью реформы было приспособление нового административного аппарата к фискальным и полицейским делам<sup>2</sup>, что подчеркивает решение социальных вопросов императрицей Екатериной II прежде всего «жесткими», «полицейскими» мерами.

Данным Указом была установлена двухуровневая система социальной помощи нуждающимся: приказы общественного призрения и местные органы попечительства сословного характера (дворянская опека, сиротский суд). Приказы общественного призрения были созданы в 40 из 55 губерний. По мнению Екатерины II, все отрасли государственного управления, кроме политических, должны заключаться в провинциях, где местные учреждения были основаны на сословном самоуправлении<sup>3</sup>.

В провинции были созданы приказы общественного призрения под предводительством губернатора с участием в их руководстве зажиточных горожан от разных сословий. Приказы должны были следить за функционированием народных школ, больниц, богаделен, сиротских домов, а также учреждений для душевнобольных, смирительных и работных домов, что свидетельствует о системном подходе при организации приказов «благотворительности»: в них были аккумулированы основные виды благотворительности того времени.

Полномочия по надзору за сложившейся государственной системой призрения были возложены на генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров. При Екатерине II объем полномочий генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров по сравнению с петровскими временами значительно увеличился.

Контроль и надзор за управлением социальной защиты населения в российском государстве, расходования выделяемых финансов, в том числе на нужды призрения были возложены на прокуратуру. Прокуроры осуществляя надзорные полномочия за приказами обществен-

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Конституции РФ // <https://constitution.garant.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

<sup>2</sup> См.: Губернская реформа 1775 г. // Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина // <https://prlib.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

<sup>3</sup> См.: *Владимирский — Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону. Изд-во «Феникс», 1995. С.267.

ного признания могли как проверять, так и опротестовывать принятые их должностными лицами решения.

В период правления Екатерины II граждане разных сословий, за исключением крепостных, кроме того, могли защитить свои права путем обращения в суд<sup>1</sup>.

При Екатерине II в России была создана система судов, отделенная от исполнительной власти, был введен сословный принцип судостройства: для дворян в каждом уезде создавался уездный суд, апелляционной инстанцией для уездных судов являлся верхний земский суд, состоявший из двух департаментов — по уголовным и гражданским делам; для горожан первой судебной инстанцией являлись городские магистраты, апелляционной инстанцией выступали губернские магистраты, государственные крестьяне могли обратиться в уездную нижнюю расправу, Апелляционной инстанцией для нижней расправы являлась верхняя расправа. Действовали совестные суды для дворян — по дворянским делам, горожан — по делам горожан, крестьян — по крестьянским делам. Такой суд носил характер примирительного — рассматривал гражданские иски.

Ст. 395 Главы XXVI Указа от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний Российской империи» устанавливала компетенцию совестных судов: «Понеже личная безопасность каждого верно-подданного весьма драгоценна есть человеколюбивому Монаршему сердцу; и для того, дабы подать руку помощи страждущим иногда более по несчастливому какому ни есть приключению, либо по стечению различных обстоятельств, отягчающих судьбу его выше мер им содеянного, заблагорассуждается учредить... в каждом наместничестве по одному суду под названием: совестный суд»<sup>2</sup>.

Совестные суды могли рассматривать споры по социальным вопросам, поскольку нормативного закрепления определенных категорий дел, установлено не было. К примеру, увечный солдат вправе был требовать назначения содержания.

Указом Императрицы от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний Российской империи»<sup>3</sup> государство устанавливает закрепление принудительного труда и трудового принуждения для нищих. С даты издания Указа создаются работные дома для празднующихся и занимающихся нищенским промыслом. Для «буйных

---

<sup>1</sup> См.: *Исаев И.А.* Указ. соч. С. 298.

<sup>2</sup> См.: Учреждения для управления губерний Российской империи. 7 ноября 1775 // Российское законодательство X-XX веков. Т. 5 — М., 1987. — С. 274.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр.1. Т. XX. — СПб, 1830. -1174 с.

ленивцев» и лиц «непотребного и невоздержанного жития», то есть «профессиональных» нищих законодательными актами учреждаются смирительные дома, содержание в которых представляло собой тюремный режим.

При Екатерине II в 1764 году впервые в Москве, а в 1770 г. в г. Санкт-Петербурге были открыты воспитательные дома с госпиталем для рожениц, на территории империи начали строиться воспитательные дома для детей- сирот и зазорных (незаконнорожденных) младенцев. В воспитательных домах содержались дети, рожденные вне брака, подкидыши, дети, оставляемые в таких домах в связи с бедностью. В таких домах дети сначала получали общее образование, а затем в возрасте 15 лет детей отдавали на обучение ремеслам.

Открывались сиротские дома — учебные заведения для детей малоимущих родителей из таких сословий как купцы, чиновники, канцелярские служащие. Такие дома принимали детей обоего поля в возрасте с 7 до 11 лет. По окончании обучения в сиротских домах выпускников направляли на службу в государственные учреждения, фабрики, заводы, для обучения к ремесленникам, торговцам, работниками иных специальностей.

В Москве появились первые всесословные больницы для бедных: в 1764 г. Павловская, а в 1776 г. — Екатерининская.

При Екатерине II военные инвалиды стали обеспечиваться пенсиями. Отдельным военным инвалидам было назначено денежное содержание: армейским полковникам — 120 рублей в год, нижним чинам — до 10 рублей. С 1764 г. за 35-летнюю службу военным ветеранам выплачивали половину ранее получаемого им жалования<sup>1</sup>. Тем самым следует констатировать, что впервые в российском законодательстве были урегулированы отношения по пенсионному обеспечению военнослужащих.

Если в петровские времена повинность содержания уволенных с военной службы солдат распространялась на все монастыри, то по Указу Екатерины II от 26 февраля 1764 г. «О секуляризации монастырских землевладений»<sup>2</sup> увечные воины переводились из монастырей в особые инвалидные команды, созданные в военных гарнизонах более чем в 30 городах России. Кроме инвалидных команд, при внутренних

---

<sup>1</sup> См.: *Гаврилина Н.А.* Реформы Екатерины II и их роль в организации общественного призрения // Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2014. №3. // <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

<sup>2</sup> См.: *Смолович И.К.* Русское монашество: возникновение. Развитие. Сущность (988-1917). М.: Церковно-научный центр «Православная Энциклопедия», 1997. С.283; Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Т. XVI. №12060.



гарнизонах создавались инвалидные роты, офицеры и солдаты из которых несли нестроевую службу в качестве часовых у складов, школ и других объектов. При Екатерине Великой получило дальнейшее развитие строительство инвалидных домов — военных богаделен для призрения раненых, больных и престарелых воинов.

7 февраля 1774 г. вступил в силу Указ, который касался дальнейшей жизни отставных воинских чинов. В данном законодательном документе предписывалось воинам, которые ушли в отставку (или которые не способны больше к воинской службе), «определять пропитание» из ведомства главной Военной канцелярии<sup>1</sup>. В 1780-х годах стали создавать специальные «Инвалидные дома» для отставных военнослужащих.

В 1764 году было основано «Императорское воспитательное общество благородных девиц»<sup>2</sup>. Данное общество было создано с целью формирования образованного общества, распространения образования. В начале действия общества будущих воспитанниц отбирали из дворян, но спустя год после открытия Общества было открыто отделение для остальных сословий (лишь дети крепостных крестьян не принимались в Общество).

Приказы общественного попечения представляли собой «центральный» уровень общественной благотворительности, на местах делами милосердия занимались поместные органы попечения: суд для сирот, дворянская опека. В период правления Екатерины II на сельские и городские общины и приходы была возложена обязанность «прокармливать своих бедных, не допускать их до нищеты»<sup>3</sup>.

В период правления императрицы получило развитие система благотворительности — меценатство, которое стало носить системный характер. На взносы меценатов строились благотворительные учреждения, содержание получали воспитательные, сиротские дома, больницы, иные объекты, оказывающие благотворительную помощь.

Обоснованно отмечает известный дореволюционный экономист, профессор Е.Д. Максимов, что учрежденные Екатериной II приказы общественного призрения соединяли бюрократические начала и общественные. Проводились кредитные операции, которые давали возможность этим органам приобрести материальную независимость. Однако это требовало времени, а для нужд призрения его оставалось недоста-

---

<sup>1</sup> См.: Историческое обозрение мер правительства по устройству общественного призрения в России. Спб., 1874. С.22.

<sup>2</sup> Позже - Смольный институт.

<sup>3</sup> См.: *Годунский Ю.* Указ. соч. С 54.

точно. Екатерине II удалось создать систему призрения России и сделать ее необходимой принадлежностью государства и общества<sup>1</sup>.

В период правления Павла I, в целом, государственная система общественного призрения, заложенная Екатериной II, продолжала функционировать, получили развитие благотворительные и учебные учреждения.

Так, по Указу Павла I от 12 ноября 1796 г. его супруга Мария Федоровна стала «начальствовать над воспитательным обществом благородных девиц», несколько позже император назначил супругу «главной начальницей воспитательных детских домов Петербурга и Москвы» (Указ от 2 мая 1797 г.). Позже в ведение канцелярии, Ведомства учреждений императрицы Марии, перейдут лечебницы, сумасшедшие дома, приюты и богадельни и иные благотворительные учреждения<sup>2</sup>.

Забываясь об устройстве уже существующих, Мария Федоровна открывала и новые благотворительные и учебные заведения.

Система государственного общественного призрения, созданная Екатериной II, просуществовала с незначительными изменениями, вплоть до введения земских учреждений в 1864 году.

19 февраля 1861 г. император Александр II подписал Манифест «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей» и утвердил Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, которыми устанавливались порядок и условия освобождения крестьян и передачи им земельных наделов. На основании этих законодательных актов, крестьяне, до сих пор не обладавшие таковыми, получали личную свободу и право распоряжения своим имуществом, приобретали гражданские права, среди которых самостоятельное заключение договоров и ведение судебных дел<sup>3</sup>.

В 1864 г. было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях (далее — Положение 1864 г.)<sup>4</sup>, которым система государственного общественного призрения заменяется земскими учреждениями. Положение 1864 г. распространялось на 33 губернии и вводило всесословное выборное местное самоуправление в уездах и

---

<sup>1</sup> См.: *Максимов Е.Д.* Приказы общественного призрения (в их прошлом и настоящем) // *Трудовая помощь*. 1901. № 9. С. 540.

<sup>2</sup> См.: *Лозовская Е.Г., Харина Л.В.* Благотворительная деятельность ведомства учреждений Императрицы Марии Федоровны // *Вестник ВолГУ*. Серия 7. Вып. 6. 2007. С. 136-139.

<sup>3</sup> См.: *Полное собрание законов Российской империи*. Т.36. Отд.1. Спб., 1863. №36657; *Крестьяне* // *Энциклопедический словарь* / Под ред. Андреевского И.Е. Т.16а. Спб., 1895.

<sup>4</sup> См.: Сайт Тихоокеанского государственного университета // <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

губерниях. Таким образом, с 1864 г. на законодательном уровне было закреплено право всех сословий общества, в т. ч. крестьян, представлять свои интересы в сфере местного самоуправления, где решалось значительное количество социальных вопросов.

С этого времени сфера социального обеспечения (общественного призрения) передавалась в ведение земств, которые представляли собой Губернские земские учреждения: Губернское Земское Собрание и Губернскую Земскую Управу, а также Уездные земские учреждения, в которые входило Уездное Земское собрание и Уездная Земская Управа.

Положением о губернских и уездных земских учреждениях (пункт 2 главы 1) закреплялись широкие обязанности Земств, в том числе заведывание имуществом, капиталами и денежными сборами земств, меры обеспечения народного продовольствия, заведывание земскими благотворительными и прочими мерами призрения, способы прекращения нищенства, участие в попечении о народном образовании и народном здравии. Земские учреждения могли устанавливать сборы на общественное призрение.

Анализ норм Положения 1864 г. свидетельствует о том, что полномочия Земств являлись не конкретизированными, что на практике тормозило развитие общественного призрения: в связи с неясностями закона земские учреждения должны были обращаться к высшему правительству для разъяснений положений закона, что приводило, с одной стороны, к затягиванию во времени разрешения вопросов призрения, а с другой, остается фактом, что земства редко добивались положительного разрешения своих ходатайств<sup>1</sup>.

Несмотря на имевшиеся законодательные пробелы, земские учреждения развивали сферу общественного призрения, тратя значительные денежные средства: в течение 20 лет с начала их учреждения необязательные расходы Земских учреждений возросли в 3,3 раза: расходы на народное образование возросло в 4,9 раза, на общественное призрение — более чем в 5,5 раз.<sup>2</sup>

В случае несогласия с действиями земских учреждений в области общественного призрения их действия могли быть обжалованы в административном порядке, а также в суд.

Губернскому Собранию принадлежало право рассмотрения жалоб, приносимых на действия Земских Управ, проведение документальных

---

<sup>1</sup> См.: *Гаврилина Н.А.* Роль земских учреждений в развитии общественного призрения во второй половине XIX века // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2005. №11. С.50.

<sup>2</sup> См.: *Гаврилина Н.А.* Указ. Соч. С. 58.

проверок, в том числе истребования личных объяснений от членов Управ, проведения местных дознаний (ст.114, 115 Положения 1864 года). Отдельные жалобы на постановления Земских Управ рассматривались в Правительствующем Сенате (ст. 118 Положения 1864 года).

Надзорная деятельность прокуроров сводилась к надзору за должностными лицами судебного ведомства, вместе с тем прокуроры не обладали полномочиями осуществлять надзор за и создаваемыми министерствами органами власти на местах.

В случае нарушения прав действиями земских учреждений заинтересованные лица могли обратиться в суд. Ст.119 Положения 1864 года устанавливала, что «частные лица, общества и установления в случае нарушения их гражданских прав действиями земских учреждений, имеют право иска на общем основании»<sup>1</sup>.

В 1892 году был принят Устав об общественном призрении (далее- Устав 1892 г.)<sup>2</sup>. Это был своего рода кодекс, включающий в себя законодательные акты первой и второй половины XVIII в.

Уставом 1892 г. устанавливалась следующая организация призрения: высшее заведование принадлежало Министерству внутренних дел. Губернские земские собрания наблюдали на местах за деятельностью приказов призрения, осуществляемой земскими и городскими учреждениями, сословными обществами и частными лицами, а также руководили ими для дальнейшего принятия мер в случае превышения выделенных расходов. Сохранялся сословный принцип призрения.

Произошло упрощение процедуры открытия благотворительных организаций, утверждался примерный устав для обществ, преследующих «общественноблаготворительные цели»: такие общества могли открываться с разрешения губернаторов, либо градоначальников.

Устав определял источники доходов на дело общественного призрения и как эти доходы должны распределяться.

Основные виды благотворительной помощи бедным: снабжение одеждой, пищей, жильем, выдача денежных пособий, трудоустройство, оказание бесплатной медицинской помощи, помощь в воспитании сирот, определение в приюты, богадельни.

Общества, получив разрешения властей, могли открывать благотворительные заведения: общественные дома, приюты, дома трудолюбия, больницы, амбулатории и другие учреждения.

---

<sup>1</sup> См.: Сайт Тихоокеанского государственного университета // <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

<sup>2</sup> См.: Сайт Государственной публичной исторической библиотеки // <https://elib.shpl.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

10 июня 1903 года в России был принят Закон «Об учреждении старост в промышленных предприятиях»<sup>1</sup>. Старосты представляли интересы рабочих в отношениях с работодателями, могли обращаться с требованиями о нуждах рабочих, об устройстве их быта. Вместе с тем каждый работник, минуя старост, сам мог отстаивать свои интересы и защищать права.

Законодательных актов, регулировавших правила предоставления пособий работникам по найму, до 1903 г. не существовало.

Таль Л.С., оценивая российские законы о труде рассматриваемой эпохи, обоснованно отмечал, что они руководствовались больше мере полицейскими соображениями, чем социальными мотивами. Промышленное право той эпохи имело строго централизованный и публичный характер, оно составляло лишь отрасль административного (полицейского) права<sup>2</sup>.

В России первым законодательным актом, который непосредственно регулировал отношения по социальному обеспечению вследствие несчастных случаев на отдельных предприятиях был Закон от 2 июня 1903 г. «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев, а равно членов их семей на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности» (далее — Закон от 2 июля 1903 г.)<sup>3</sup>.

Законом от 2 июля 1903 г. впервые законодательно были определены отдельные способы защиты права рабочих, потерпевших вследствие несчастных случаев, распространявшиеся на рабочих фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности и членов их семей. Именно данным актом были заложены правовые основы социального обеспечения рабочих от несчастных случаев на предприятиях — как рабочим, так и членам их семей в случае несчастного случая предоставлялось вознаграждение в виде пособий и пенсий.

В соответствии с Законом от 2 июля 1903 г. на работодателя возлагалась полная ответственность перед работниками при несчастных случаях на производстве. Работник имел право на половину части среднего заработка при временной утрате трудоспособности и 2/3 части заработка — в случае наступления инвалидности. В случае согласия рабочего, выплаты по инвалидности могли капитализироваться в единовременную выплату.

---

<sup>1</sup> См.: Полное собрание законов - III. Т. XXIII. № 23122.

<sup>2</sup> См.: Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М.: Московское научное изд-во, 1918. С.121. (225 с).

<sup>3</sup> Полное собрание законов - III. Т. XXIII. № 23060.

Защита права на указанные виды социального обеспечения по анализируемому Закону была возможна двумя основными способами: в административном порядке путем обращения к фабричному инспектору или окружному инженеру, в судебном порядке.

Первоначально для получения пособий и пенсий, определения их размеров потерпевший рабочий или члены его семьи должны были вступать в переговоры с владельцем предприятия, по результатам которого могло быть составлено соглашение о виде и размере вознаграждения. Соглашение подлежало удостоверению фабричным инспектором (окружным инженером) и имело силу мировой сделки в суде (ст. 31 Закона от 2 июля 1903 г.)

При возникновении разногласий стороны могли обратиться с заявлением (устным или письменным) к фабричному инспектору (окружному инженеру), который осуществлял разъяснение прав и пытался разрешить возникшие разногласия (ст. 32), такое разрешение спора могло закончиться составлением соглашения о выплатах потерпевшему.

Если указанным должностным лицам разрешить разногласия не удалось, то работник получал право обратиться в суд. Обращение заявителя в суд, минуя обжалование действий владельца предприятия у фабричного инспектора (окружного инженера), лишало его права на получение от ответчика судебных издержек (ст.40 Закона от 2 июля 1903 г.)

Иск о вознаграждении предъявлялся к владельцу предприятия по выбору истца — по месту, где произошел несчастный случай, либо по месту жительства ответчика или нахождения его конторы или правления предприятия (ст. 39 Закона от 2 июля 1903 г.).

Предъявление иска в суд ограничивалось двухлетним сроком. При этом Закон 1903 г. не предусматривал возможности восстановления этого срока в связи с пропуском его по уважительным причинам (ст. 36).

Статья 44 Закона от 2 июля 1903 г., законодательно защищая интересы лиц, которым обязаны были выплатить социальное обеспечение, устанавливала обязанность «неисправного» владельца предприятия уплатить за пропущенные сроки выплат пособий или пенсий в связи с несчастным случаем дополнительное вознаграждение в размере 1 % в месяц с суммы просроченного платежа. Указанные положения позже были заимствованы Уставом о промышленном труде 1913 г., статья 584 которого предусматривала, что владелец предприятия, неисправный в выдаче вознаграждения, обязан уплатить за пропущенные

сроки дополнительное вознаграждение, в размере одного процента в месяц с суммы просроченного платежа, считая части месяца за полный месяц, а в случае просрочки уплаты пенсии более чем на 6 месяцев обеспечить правильное производство причитающихся с него платежей. В целом, аналогичную ответственность устанавливала и ст. 57 Закона от 23 июня 1912 г. «О страховании рабочих от несчастных случаев»<sup>1</sup> (далее — Закона 1912 года), определяя, что в случае присуждения по суду страхового вознаграждения, в назначении которого страховым товариществом было отказано, а равно в случае присуждения пол суду страхового вознаграждения в большем против назначенного товариществом размере — на всю сумму недоплаченную просителю с того срока, когда назначено право на пенсию начисляются проценты из расчета 6 % годовых<sup>2</sup>.

Закон от 2 июля 1903 г. (ст. 46) предусматривал продолжение выплат владельцем предприятия потерпевшим и членам его семьи в случае закрытия предприятия, перехода его по наследству, несостоятельности или ликвидации предприятия (обо всех таких случаях должен был быть уведомлен фабричный инспектор или окружной инженер), при этом такие выплаты должны были производиться в преимущественном порядке по отношению к другим долгам владельца предприятия.

В силу норм ст. 1 и ст. 2 Закона от 2 июля 1903 г. владелец предприятия освобождался от обязанности вознаграждать рабочих и членов их семейств лишь в случае, когда доказал, что причиной несчастного случая стал злой умысел работника либо его грубая неосторожность, не оправдываемая условиями и обстановкой производства работ.

В Российской империи в тот период системы страхования рабочих по найму не существовало, но государство стимулировало работодателей по страхованию рабочих в случае наступления социальных рисков: ст. 52 Закона от 2 июля 1903 г. предусматривала, что владельцы предприятий, страхующие рабочих и служащих от последствий несчастных случаев на условиях, не менее благоприятных для потерпевших и членов их семейств, чем предусмотренные настоящими пра-

---

<sup>1</sup> См.: Полное собрание законов — Т. 26. №37447. Собрание узаконений. 1912. 11 июля. Отд. I. Ст. 1230.

<sup>2</sup> Современное российское законодательство, к сожалению, таких правил относительно пенсий и пособий в связи с несчастным случаем на производстве не содержит. Учитывая значимость получаемых российскими гражданами пенсий и пособий, связанных с несчастными случаями на производстве, которые зачастую являются для них единственным источником дохода, подобные положения дореволюционных законодательных актов, следовало бы предусмотреть и в действующем законодательстве РФ.

вилами, освобождаются от возлагаемых на них последними обязанностями. Обязанности эти переносятся в таких случаях на означенные общества и учреждения.

Закон от 2 июля 1903 г., как аргументированно отмечал В.С. Андреев, по сути, вводил особую ответственность предпринимателей за увечье, полученное на производстве, — такая ответственность была построена на гражданско-правовых началах<sup>1</sup>.

Развитие норм Закона от 2 июля 1903 г. получило в Положении о страховании рабочих от несчастных случаев на производстве, введенное Законом от 23 июня 1912 г., распространялись на предприятия, принадлежавшие земствам и городам.

Общий порядок регулирования отношений по выплате страхового вознаграждения по сравнению с предыдущим законодательным актом был сохранен. К числу новелл Положения о страховании рабочих от несчастных случаев 1912 г. (далее — Положение 1912 г.) следует отнести определение категории «застрахованные лица» (п. 4) и аккумулярование средств на выплату возмещений в специально создаваемых страховых товариществах, которые существовали уже независимо от финансовой состоятельности конкретного владельца предприятия (п. 7). Застрахованными лицами в силу п. 13 Положения 1912 г. являлись лица, застрахованные на основании Положения и получавшие страхованное вознаграждение (пострадавшему — в виде пособия или пенсии, членам семьи — в виде пенсии) из средств страховых товариществ в случае утраты трудоспособности от телесного повреждения, причиненного несчастным случаем, произошедшем при работе предприятия или вследствие работы последнего или в случае смерти работника.

Анализ данного определения позволяет выявить его некорректность, поскольку для того, чтобы стать застрахованным лицом нужно было не только быть застрахованным на основании указанного Положения (что само по себе должно позволять рассчитывать на получение установленных выплат при наступлении страхового случая), но и получать страховое вознаграждение. Профессиональное заболевание работника не являлось основанием для его социального обеспечения по российскому дореволюционному законодательству.

Участниками страховых товариществ по Положению 1912 года являлись работники и владельцы нескольких предприятий. Контрольные функции за страховыми товариществами сохранили (в отличие от окружных инженеров) фабричные инспектора, к полномочиям которых

---

<sup>1</sup> См.: Андреев В.С. Научные труды. Т.1 — М.: Издат. центр им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 236.



были отнесены ведение списков предприятий, которые обязаны были участвовать в страховых товариществах, вынося распоряжения владельцам предприятий о привлечении их к участию в страховых товариществах (п. 8, 10).

Если нормы Закона от 2 июля 1903 г., действовавшие до 23 июня 1912 г., устанавливали вознаграждение лишь вследствие несчастных случаев, то принятием Закона от 23 июня 1912 г. «Об обеспечении рабочих на случай болезни», закрепившего Положение об обеспечении рабочих на случай болезни (далее — Закон от 23 июня 1912 г.), государство законодательно предусматривало уже выплату пособий по болезни, в связи с беременностью, родами, оказанием врачебной помощи.

Если по Закону от 2 июля 1903 г. бремя расходов по выплате вознаграждения вследствие несчастного случая возлагалось на владельца предприятия, то по Положению об обеспечении рабочих на случай болезни 1912 г., утверждённого Законом от 23 июня 1912 г. (п. 17, 18) предусматривалось учреждение больничных касс, которые уже являлись «юридическими лицами». Больничные кассы учреждались участниками и имели свой Устав, могли от своего имени приобретать права на имущество, вступать в обязательства, обращаться в суд от имени кассы. Средства больничных касс, которые выплачивались участникам касс уже не только в случае болезни, увечья, но и в случае беременности и родов, в случае смерти полагалось пособие на погребение, образовывались из взносов участников, выплат владельцев предприятия, доходов от имущества кассы, из пожертвований, из денежных взысканий, налагаемых правлениями больничных касс.

Кроме пособий за счет владельца предприятия, участникам больничной кассы предоставлялась бесплатная врачебная помощь, которая сопровождалась бесплатной выдачей лекарств и медицинских принадлежностей.

Следует заметить, что в случае, если страховое товарищество не приступило к действиям, то больничные кассы освобождались от операций по выдаче пособий увечным рабочим и похоронных денег (ст.59 Закона), в этом случае действовали положения Закона от 2 июля 1903 г.

Контроль за расходованием средств, ведением делопроизводства либо отчетности больничных касс возлагался как на фабричных инспекторов, так и подчиненных чиновников аппарата губернатора (из контрольных органов к 1912 г. были исключены окружные инженеры), которые вправе были проводить проверки работы и расходования денежных средств кассы, предоставляя затем отчет на рассмотрение при-

сутствия по делам страхования рабочих (ст.106, 107 Положения по болезни 1912 г.).

Закон от 23 июня 1912 г. утвердил Положение «Об учреждении присутствий по делам страхования рабочих» (далее: Положение от 23 июня 1912 г.), устанавливая такой орган как Присутствие по делам страхования рабочих (п.1). Присутствие по делам страхования рабочих, в современном понимании, представляло собой административный орган, к полномочиям которого были отнесены наблюдение за исполнением Положений об обеспечении рабочих на случай болезни и о страховании рабочих от несчастных случаев и издаваемых в их исполнение нормативных актов, рассмотрение жалоб на распоряжение чинов фабричной инспекции и горного и судоходного надзора<sup>1</sup>.

Председателем присутствия являлся губернатор, в его состав входили члены присутствия: вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда или его товарищ, старший фабричный инспектор, врачебный инспектор и др. (п. 2 Положения от 23 июня 1912 г.).

Анализ законодательных полномочий фабричного инспектора позволяет прийти к выводу о том, что последний имел широкие и законодательно определенные полномочия в сфере контроля за социальным обеспечением рабочих по болезни и в связи с несчастными случаями на предприятиях, что обращение к нему позволяло защищать права заявителей в сфере социального обеспечения<sup>2</sup>.

Защита права на социальные выплаты согласно п. 46 Положения от 23 июня 1912 г. предусматривала обязательное досудебное обращение о назначении страхового возмещения в страховое товарищество (п.46). Возможность обращения ограничивалась двухлетним сроком, затем право требовать страхового вознаграждения прекращалась. Обращение в страховое товарищество, влекло вынесение последним предварительного постановления о выплатах. В случае несогласия с ним проситель с течение 2 месяцев мог подать возражения и в течение 1 месяца назначалось новое рассмотрение дела (заявитель извещался о

---

<sup>1</sup> См.: Об учреждении присутствий по делам страхования рабочих: Высочайше утвержденный и одобренный Государственным Советом и Государственной Думою закон 23 июня 1912 г. // 3 ПСЗ. Т. 32. № 37444. Собрание узаконений 1912.11 июля. Отд. I. Ст. 1227.

<sup>2</sup> Представляется, что отдельные полномочия фабричного инспектора в дореволюционной России могут быть восприняты современным законодателем путем введения института социального уполномоченного, действующего при Фонде социального страхования РФ. В число его полномочий могли бы быть включены такие, как: участие в разрешении досудебных споров по вопросам социального обеспечения, уведомление уполномоченного о всех случаях несостоятельности или ликвидации предприятий, действующих на территории субъекта РФ, где осуществляет деятельность социальный уполномоченный.

рассмотрении дела, а в случае его неявки дело могло быть рассмотрено в его отсутствие), по результатам которого выносилась окончательное решение страховым товариществом, которое потерпевший в случае несогласия мог обжаловано в суд в течении 6 месяцев; предъявление иска по истечении указанного срока, влекло отказ в его рассмотрении, что предусматривалось ст. 48—59 Закона 1912 г.

В 1913 г. вступил в силу Устав о промышленном труде<sup>1</sup> (далее: УПТ 1913 г.): он стал первым нормативно-правовым актом о труде в царской России систематизировавшим дореволюционное рабочее законодательство<sup>2</sup>.

В УПТ 1913 г., в ст. 2 главы 1 были аккумулярованы правила о должностных лицах, которые могли осуществлять контрольно-надзорные функции на фабриках, заводах и горных промыслах. Такой надзор возлагался на местное губернское начальство, осуществлялся он при содействии Присутствий, окружных инженеров и их помощников, чинов общей полиции, фабричных инспекторов и др. К числу новелл УПТ 1913 г. следует отнести нормы о том, что ряд полномочий в сфере действия рабочего законодательства был передан окружному инженеру. Указанные должностные лица стали членами учрежденных Губернских и Окружных присутствий по фабричным и городским делам, они должны были уведомляться о всяком имевшем место несчастном случае, могли утверждать соглашение между потерпевшим и владельцем предприятия о вознаграждении в связи с несчастным случаем, проводить расследование несчастных случаев и т.д.

УПТ 1913 г. объединил нормы, закреплявшие полномочия фабричной инспекции, осуществлявшей контрольные и надзорные полномочия на предприятиях. Среди прочих полномочий, в том числе в области социальной защиты рабочих, фабричная инспекция принимала меры к предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими путем исследования на месте возникающих неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон (п. 8 ст. 34 УПТ). Регулируя социально-обеспечительные отношения рабочих, УПТ 1913 г. объединил нормы, регулировавшие отношения по обеспечению рабочих в случае болезни, беременности и родов, несчастных случаев на предприятии.

---

<sup>1</sup> См.: Громан В. В. Устав о промышленном труде (Св. Зак. т. XI ч. 2, изд. 1913 г., статьи 1-228 и 541-597). - Петроград, издание юридического книжного склада «Право», 1915.

<sup>2</sup> См. подробнее: Скачкова Г. С. Отношения в сфере найма труда в России: становление и развитие правового регулирования. М., 2017. С. 62, 69.

УПТ 1913 г предусматривал защиту этих материальных прав, в целом, заимствовав положения Закона 2 июля 1903 г.: предусматривалась возможность разрешения спора путем обращения с заявлением к должностным лицам, а также в суд. В силу норм ст.ст. 572—583 УПТ 1913 г. владелец предприятия и потерпевший, члены его семьи, вступив в переговоры с владельцем предприятия, могли разрешив вопрос о социальных выплатах заключением соглашения, которое утверждалось фабричным инспектором или окружным инженером. За разрешением возникших разногласий необходимо вначале было нужно обратиться к с заявлением к указанным должностным лицам, а затем при продолжении спора в суд: иск мог быть предъявлен в течение двух лет к владельцу предприятия по месту, где произошел несчастный случай или по месту жительства ответчик, нахождения его конторы<sup>1</sup>.

Материалы применения исследованных законодательных актов дореволюционной России применительно к вопросам защиты прав рабочих того времени свидетельствует, что «если фабричный инспектор при разборе жалобы рабочего усматривал обоснованность его заявления, то после неудавшейся попытки примирения сторон направлял рабочего в суд: рабочие это предложение встречали очень неохотно, требуя от инспектора, чтобы тот обязал администрацию предприятия осуществить причитающиеся выплаты. Такая позиция большинства рабочих объяснялась, во-первых, их правовой неграмотностью, необеспеченностью, во-вторых, длительной процедурой судебного разбирательства: большинство рабочих в суд обращались крайне редко, предпочитая заключать с фабрикантами явно невыгодные для себя сделки по выплате вознаграждения»<sup>2</sup>.

Подтверждением изложенных выше обстоятельств служат и статистические данные: отчетные данные показывают значительный разрыв между числом несчастных случаев и числом поданных заявлений о назначении пенсий и пособий. По Петербургскому товариществу заявления о назначении пенсий и пособий составили 20,2 % к числу несчастных случаев (5677 — заявления о выплатах, 28 216 — количество несчастных случаев), по Поволжскому — 13, 4% (1064 — количество заявлений и 7941 — количество несчастных случаев), по Одесскому — 12, 7% (972 и 7639), по Харьковскому — всего 4, 2% (3163 и 74, 7 тыс.), по Уральскому — 1, 8% (498 заявлений, 24 406 — число

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Гусев А.Ю.* Развитие правовых положений о защите социальных прав работников в дореволюционной России (начало XX в.) // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. №4. С.53-60.

<sup>2</sup> См.: Из истории революции 1905 г. в Москве и Московской губернии. Материалы и документы. М., 1931. С.183-185.

несчастных случаев). Фактическое число получаемых пенсий и пособий было еще меньше вследствие отклонения товариществами многих заявлений<sup>1</sup>.

Исследовав фабричное законодательство Российской империи, Е.Б. Хохлов обоснованно отмечал, что механизм правового регулирования труда, возникший в результате многолетних усилий, имел односторонний характер. В России фактически не был реализован институт социального партнерства, а это ставило под сомнение стабильность всей экономико-политической системы страны. Даже профсоюзы с момента своей легализации 4 марта 1906 г. начали заниматься политической, антиправительственной деятельностью, не утруждая себя исполнением своей естественной функции — защиты прав и интересов рабочих<sup>2</sup>. Нормативно установленные механизмы защиты прав работников, по сути, отражали интересы промышленников.

После 1914 г. и начала Первой мировой войны, в которой участвовала Россия, институты общественного призрения были подорваны, поскольку страна переходила на «военные рельсы»: на первом месте стояли вопросы обеспечения военных нужд.

Февральская революция 1917 г. оказала разрушительное действие на систему общественного призрения, существовавшую в царской России.

Анализ российского законодательства в дореволюционной России показывает, что социальная защита, социальное обеспечение со стороны государства сводилось к борьбе с бедностью (что имеет место и в настоящее время<sup>3</sup>). Глубинную причину бедности следует искать в экономическом неравенстве работодателей и нанимателей, помещиков и крестьян, правящих элит и низших слоев общества, что, как верно указывают исследователи, приводило к волевому неравенству, в котором главная роль отводилась воле господина хозяина на Руси; главным содержанием такой диктаторской воли являются репрессии, персональные экзекуции, тотальный контроль, стремление всех и вся взять

---

<sup>1</sup> См.: Иванов Л.М. Страховой закон 1912 года и его практическое применение // [http://russiabgu.narod.ru/pages/themes/txt/ivanov\\_strahovoi\\_zakon.pdf](http://russiabgu.narod.ru/pages/themes/txt/ivanov_strahovoi_zakon.pdf) (дата обращения: 5.02.2021 г.).

<sup>2</sup> См.: Хохлов Е.Б. Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1: Правовое регулирование труда в Российской империи. - СПб.: Специальный факультет по подготовке кадров по юридическим наукам СПбГУ, 2000. С.107.

<sup>3</sup> Бедность в России приобрела огромные масштабы: на 2019 г. 13,1 % населения имеют доходы ниже прожиточного минимума, каждый четвертый ребенок живет в бедной семье, МРОТ и прожиточный минимум составляют всего лишь около 200 долларов, реальные доходы населения падают шестой год // Бедность как государственное преступление // Новая газета// <https://novayagazeta.ru/> (дата обращения: 2.08.2020).

под полицейский контроль. Она постоянно спекулирует манипулирует слабостями работников, и на этой основе доводит их до состояния полного подчинения и послушания<sup>1</sup>, что на практике приводило к безынициативности зависимых лиц (кабальных людей, рабочих людей, крестьян и иных лиц с аналогичным положением в общества), в т. ч. в вопросах личного обеспечения, в котором такие лица рассчитывали на экономически сильную сторону (государство, помещика, господина), по воле которых преимущественно было социально обеспечить лишь прожиточный минимум зависимых лиц. Дореволюционные законодательные акты, регулировавшие отношения, связанные с социальным обеспечением работников, в отличие от предыдущих источников, отличалось большей системностью, определяли правовые способы защиты права на социальные выплаты в административном порядке, путем обращения к уполномоченному фабричному инспектору (окружному инженеру), функции которых были подробно регламентированы законом, либо в суд с иском заявлением, содержали положения об ответственности владельца предприятия за просрочку, невыплату пенсий и пособий<sup>2</sup>.

В ноябре 1917 г. был создан Наркомат государственного призрения. К числу его полномочий были отнесены оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям.

## **1.2. Защита социально-обеспечительных прав в советский и постсоветский период**

Новый этап развития российского государства и правового регулирования общественных отношений в области социального обеспечения знаменовала собой победа Октябрьской социалистической революции, право в этот период рассматривалось как средство закрепления воли диктатуры пролетариата, а его основными принципами в период осуществления политики «военного коммунизма» признавались принципы «революционной целесообразности», «революционного классового правосознания».

---

<sup>1</sup> См.: *Троценко О.С.* Вопросы ответственности при формировании частноправовых начал в трудовых правоотношениях. // <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 2.08.2020); См.: *Мордачев В.Д.* Теория обмена труда в 5 книгах. Кн.4.Правовая форма обмена. Екатеринбург: «Ажур», 2009. С.98.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Гусев А.Ю., Яхина М.Р.* Дореволюционный период развития социальной защиты в России (XVI-XVIII вв.) // Вестник Воронежского государственного университета. 2021 №4. С. 72-88.

Указанные принципы, утверждение власти трудящихся были закреплены в Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., закрепляла обязанность советского государства оказывать *рабочим и беднейшим крестьянам* всяческое материальное и иное содействие для их объединения и организации (*выделено нами* — А.Г.).

Такие принципы права в тот период наложили свои особенности как на социальное обеспечение трудящихся, граждан в России, так и на формы и способы защиты прав, в том числе права на социальное обеспечение.

Период с октября 1917 г. до марта 1921 г. Советская Россия участвовала в Первой мировой войне (до подписания 3 марта 1918 г. мирного договора в Брест-Литовске), в стране шла гражданская война, руководство коммунистической партии проводило политику «военного коммунизма», была осуществлена продовольственная разверстка (хлеб изымался государством у крестьян по государственным ценам, на семью оставалась лишь норма потребления), была объявлена национализация, запрещен наемный труд, свободная торговля, введена карточная система.

В конце 1917 года был принят ряд Декретов, направленных на социальное обеспечение граждан, и, прежде всего, рабочих. Среди них: Декрет от 8 ноября 1917 года «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев»<sup>1</sup>, Декрет, принятый Всероссийским центральным исполнительным комитетом от 22 декабря 1917 года «О страховании на случай болезни» (далее — Декрет ВЦИК от 22 декабря 1917 года)<sup>2</sup>, Декрет ЦИК СНК от 11 декабря 1917 года, утвердивший «Положение о страховании на случай безработицы»<sup>3</sup> (далее — Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г.).

Данные законодательные акты закрепляли право на обеспечение наемных работников в порядке обязательного социального страхования, закрепляя пенсионное обеспечение данных работников, пособие по болезни, а также впервые в российском законодательстве Положением о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г. было установлено пособие по безработице<sup>4</sup>. Приведенные Декреты также устанавливали порядок обжалования решений по вопросам социального обеспечения в административном порядке.

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е издание.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

<sup>4</sup> См.: *Андреев В.С.* Научные труды. Т.1 - М. Издательский Центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 323.

Так, Декретом ВЦИК от 22 декабря 1917 года «О страховании на случай болезни» (далее — Декрет ВЦИК от 22 декабря 2017 г.) регулировались отношения по страхованию, оказанию врачебной помощи и выплаты пособий по болезни участников кассы, по случаю родов беременным и роженицам, пособия на погребение. Управление делами, в том числе финансовыми, для обеспечения указанных видов социального обеспечения ведали больничные кассы, состоявшие из делегатского собрания и правления. К полномочиям правления относились определение размера заработка участников, установление наличности и продолжительности заболевания, назначения им денежных пособий.

Участники больничной кассы в силу норм ст. 61, 63, 67 Декрета ВЦИК от 22 декабря 2017 г. могли обжаловать действия правления кассы в делегатское собрание кассы, рассматривавшее спор по существу и принимавшее итоговое решение, которое могло быть обжаловано в Страховое присутствие, имевшее право отменить постановления делегатского собрания кассы. Постановления присутствия могли быть обжалованы в Страховой Совет.

Страховое присутствие осуществляло контрольно-надзорные функции по отношению к правлению кассы, имея право требовать предоставления от последнего денежного (кассового) отчета, сведений об участниках кассы, о заболеваниях и смертности, о поступивших взносах, пособиях, предоставленных кассой.

В особых судебных секциях страховых присутствий и совета могли быть рассмотрены иски и требования, возникавшие в связи с принятием Декрета ВЦИК от 22 декабря 2017 г., что нашло закрепление в п. 5 данного акта.

В целом, аналогичный административный порядок обжалования предусматривало Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г.

В соответствии со ст. 17—22 данного Положения учреждалась Местная касса безработных. Делами такой кассы ведал комитет кассы, состоявший из правления и ревизионной комиссии.

Постановления комитета местной кассы безработных по применению Положения могли быть обжалованы в двухнедельный срок в губернскую комиссию страхования безработицы, а постановление губернской комиссии в такой же срок в центральную комиссию, решения которой были окончательными.

Возможности судебного разрешения споров в связи с предоставлением пособия по безработице Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г. не предусматривало.



Декретом от 8 ноября 1917 года «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» нормативно были защищены права рабочих, пострадавших от несчастных случаев до 1917 г. включительно. Декрет закреплял положение о том, что размер пенсии увеличивался с 1 января 1917 года на 100 % за счет пенсионного фонда. Пенсионный фонд следовало пополнять в течение 3 лет из запасного капитала, свободных остатков от операций и дополнительных взносов предпринимателей<sup>1</sup>.

Нормативные правовые акты рассматриваемого периода предусматривали возможность привлечения к ответственности лиц, нарушивших требования социально-обеспечительного законодательства.

К примеру, ст. 11 Декрета ВЦИК от 22 декабря 1917 г. устанавливала обязанность работодателей заявлять больничной кассе в течение трех дней о каждом лице, поступившем к нему или выбывшим, равно в такой же срок сообщать обо всех изменениях, происшедших в занятиях и положении каждого из участников кассы, предоставлять подробные сведения о производимых предприятием работах, о выплаченной сумме заработной платы для каждого лица в отдельности, вести книги и записи, содержащие указанные сведения. При неисполнении указанной обязанности (обязанностей) в установленный срок работодатели, нарушившие обязанность, привлекались к гражданско-правовой ответственности: обязаны были уплатить в пользу больничной кассы штраф в размере от 100 до 1000 руб. за каждый случай (ст. 74 Декрета ВЦИК от 22 декабря 1917 г.).

Одним из первых актов «отраслевой» кодификации в области социального обеспечения рассматриваемого периода является Положение о социальном обеспечении трудящихся, утвержденное Декретом СНК РСФСР от 31 октября 1918 (далее — Положение от 31 октября 1918 г.)<sup>2</sup>.

Данный нормативный правовой акт закреплял новый подход в системе социального обеспечения: переход советского государства от системы государственного социального страхования к государственному социальному обеспечению трудящихся. В соответствии со ст. 2 Положения от 31 октября 1918 г. социальному обеспечению подлежали все без исключения лица, в том числе иностранные граждане, источниками существования которых являлись собственный труд без эксплуатации чужого. Социальное обеспечение трудящихся распространялось на случаи: оказания всех видов врачебной, лекарственной

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е издание.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

и т.п. помощи и родовспоможения нуждающимся в них лицам; временной утраты средств к существованию, вследствие нетрудоспособности, независимо от причины, ее вызвавшей (общие заболевания, увечья и т.п.); постоянной утраты (всех или части) средств к существованию, вследствие нетрудоспособности, вызванной увечьем, болезнью, старостью; утраты средств к существованию, вследствие безработицы, происшедшей не по вине безработного.

Положение от 31 октября 1918 г. не распространялось на обеспечение по случаю потери кормильца. В силу п. 4 ст. 2: «трудоспособные члены семьи ведущие домашнее хозяйство, подлежат застрахованию на общем основании за счет главы семьи». Пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца для семей рабочих и служащих было установлено лишь Декретом СНК от 28 августа 1919 г. «О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца семьи»<sup>1</sup>.

Анализируемое Положение от 31 октября 1918 г. устанавливало только административный порядок разрешения споров, связанных с социальным обеспечением. Ст. 55 определяла, что решения уездных подотделов социального обеспечения и охраны труда могут быть обжалованы в губернские подотделы, на решения губернских — в областные, областных — в отдел социального обеспечения и охраны труда Народного комиссариата труда РСФСР, решения которого были окончательными.

Кроме порядка разрешения споров, рассматриваемый акт устанавливал ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм: предусматривалась ответственность в виде штрафа и впервые в истории советского права за нарушение социально-обеспечительных норм — наказание в виде лишения свободы на определенный срок.

Согласно ст. 51, 52 Положения от 31 октября 1918 г. владельцы предприятий, учреждений и хозяйств в случае уклонения от привлечения их предприятий, учреждений и хозяйств к участию в расходах на социальное обеспечение, либо несообщения или сообщения неправильных сведений о предприятии подлежали штрафу в пользу Всероссийского фонда Социального Обеспечения, в размере до 3000 руб. либо лишению свободы на срок до 6 месяцев.

Нормы, регулировавшие отношения социального обеспечения, нашли свое отражение и в первом российском кодифицированном акте

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. №43. Ст. 429.

о труде<sup>1</sup>, Кодексе законов о труде РСФСР 1918 года<sup>2</sup> (далее: КЗоТ 1918 г.).

Особенность структуры КЗоТ 1918 г. заключалась в том, что этот нормативный правовой акт включал пять приложений к отдельным статьям Кодекса, в том числе «Правила о порядке установления нетрудоспособности», «Правила о выдаче пособий трудящимся во время их болезни», «Правила о безработных и выдаче им пособий». В Кодексе были закреплены положения о порядке установления факта постоянной или временной нетрудоспособности (ст. 5), о праве трудящихся на получение пособия по болезни (ст.78) и по безработице (ст.79). В приложениях детализировались нормы Кодекса, устанавливались отдельные способы защиты социально — обеспечительных прав в административном порядке.

Так, в приложении к КЗоТ 1918 г. «О порядке установления факта постоянной или временной нетрудоспособности» определялось, что нетрудоспособность лиц устанавливается освидетельствованием, производимым Бюро Врачебной Экспертизы. Постановление Бюро Экспертизы о признании или непризнании утраты трудоспособности могло быть обжаловано заинтересованными лицами в Народный комиссариат здравоохранения. От Народного Комиссариата Здравоохранения зависело – оставить жалобу без последствий или назначить новое переосвидетельствование лица в новом составе Бюро Экспертизы. Решение Бюро Экспертизы в новом составе считалось окончательным и дальнейшему обжалованию не подлежало.

Каждый трудящийся во время болезни получал денежное пособие и врачебную помощь за счет средств местной больничной кассы, участником которой он состоял, что было закреплено в п. 1 приложения «Правила о выдаче пособий трудящимся во время их болезни» к КЗоТ 1918 г. Выплаты производились местными больничными кассами, средства которых формировались за счет взносов предприятий, учреждений и хозяйств, пользующихся чужим трудом за вознаграждение. Если означенные взносы не поступали в срок, указанный местными больничными кассами, то они принудительно взыскивались местным Отделом Труда, с уплатой виновным лицом в пользу больничной кассы пени, в размере 10 % не внесенной в срок суммы.

---

<sup>1</sup> См.: Скачкова Г.С. Трудовой договор в России от Кодекса законов о труде 1918 г. до Трудового кодекса 2001 г. // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 2. С. 145-173.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1918. № 87 — 88. Ст. 905.

Постановления больничных касс могли быть обжалованы в Отдел Труда, постановления которых были окончательными и дальнейшему обжалованию не подлежали.

Приложение «Правила о лицах признаваемых безработными и порядок выдачи им пособий» определяло, что выдаче пособия по безработице предшествовала проверка наличия безработицы и ее оснований и установление факта принадлежности безработного к той или иной группе и категории. Проверка производилась местной кассой безработных, при помощи Отдела Распределения Рабочей Силы. При наличии уважительных причин, местная касса безработных могла отказать заявителю в выдаче пособия. Постановления местной кассы безработных могли быть обжалованы заинтересованными лицами в местный Отдел Труда, а постановления местного Отдела Труда — в областной Отдел Труда. Постановления областного Отдела Труда окончательны и дальнейшему обжалованию не подлежали.

Принятие Декрета СНК РСФСР от 28 апреля 1919 г., утвердившего «Положение о социальном обеспечении инвалидов красноармейцев и их семейств»<sup>1</sup> было призвано повысить уровень социального обеспечения военнослужащим Красной Армии. Пенсии военнослужащим, получившими увечье, назначались в случае утраты ими полностью или частично трудоспособности от повреждений, ран или болезней, полученных в связи с исполнением своих служебных обязанностей и в случае их материальной необеспеченности. Отказ Комиссии по назначению пенсий при Уездных и Городских Отделах Социального Обеспечения в назначении пенсии, либо допущенные нарушения исчисления размера пенсии, могли обжаловаться в комиссию при Губернских Отделах Социального Обеспечения, на постановления Губернских Комиссий — в Народный Комиссариат Социального Обеспечения (далее - НКСО).

В рассматриваемый период профсоюзные органы получают полномочия в области социального обеспечения и защиты прав в области социального обеспечения, происходит становление их значимой роли в вопросах социального обеспечения работников.

Во-первых, представители профсоюзов имели право непосредственно отстаивать интересы граждан при предоставлении пособия по безработице, поскольку его представители входили в комитет кассы безработных, что устанавливалось ст. 19—22 Положение о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г., а впоследствии в приложении к КЗоТ 1918 г. «Правила о лицах признаваемых безработ-

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1919. № 19. Ст. 220.

ными и порядок выдачи им пособий», согласно которого соответствующий профессиональный союз принимал участие в проверке наличности безработицы, факта принадлежности безработного к определенной категории, группе.

Во-вторых, представители профессиональных союзов имели право влиять на установление гражданину постоянной или временной нетрудоспособности, а значит, на возможность предоставления заявителю социального обеспечения в связи с установлением данного факта.

Проводимая политика «военного коммунизма», продовольственная развертка, голод 1920—1921 гг. привели страну на грань социальной катастрофы.

Эти события подтолкнули действующую власть большевиков к изменению политического курса. Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом»<sup>1</sup>, принятый на основе решения X съезда РКП(б) «О замене разверстки натуральным налогом» (8—16 марта 1921 года) положил начало перехода советского государства к новой экономической политике<sup>2</sup> (далее — НЭП).

Переход страны к Новой экономической политике, включавшей в себя возврат к товарно-денежным отношениям, замену разверстки налогом и свободу торговли, открывает новый этап в регулировании вопросов социального обеспечения.

В Тезисах ЦК РКП (б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. был закреплён переход от государственного социального обеспечения к социальному страхованию: если в минувший период социальное обеспечение осуществлялось исключительно за счёт государства, то из новых отношений вытекала необходимость замены государственного социального обеспечения лиц, занятых наёмным трудом, социальным страхованием их за счёт предприятий, в которых они работали<sup>3</sup>.

Переход к НЭПу продиктовал возрождение социального страхования для лиц наёмного труда, появление новой формы обеспечения крестьянства (комитеты взаимопомощи) и государственное обеспечение в учреждениях социального обеспечения, учебно-профессиональных и производственных мастерских, которые представляли собой три основные формы социального обеспечения: соци-

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.

<sup>2</sup> См.: Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом». 21 марта 1921 г. // Сайт Тихоокеанского государственного университета // <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).

<sup>3</sup> См.: Тезисы ЦК РКП (б) о социальном страховании от 4 сентября 1922 г. // Вопросы страхования. 1922. № 1 С.6.

альное страхование лиц наемного труда, государственно-обязательственная взаимопомощь крестьянства, государственное обеспечение в учреждениях социального обеспечения, учебно-профессиональных и производственных мастерских.

Социальное обеспечение продолжало строиться на строго классовом подходе: его лишались бывшие помещики, фабриканты, офицеры белых армий, служащие полиции, лица, лишённые избирательных прав.

Начало новой экономической политики, проводившейся советским государством, связано с принятием новых декретов в области социального обеспечения: Декрет СНК РСФСР от 15 ноября 1921 «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»<sup>1</sup>, Декрет СНК от 28 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при безработице»<sup>2</sup>, Декрет СНК РСФСР от 9 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнству»<sup>3</sup>, Декрет СНК от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян, семейств красноармейцев»<sup>4</sup>.

Указанные нормативные правовые акты определяли социальное страхование лиц, занятых наемным трудом, предоставление социального обеспечения в связи с временной нетрудоспособностью, материнством, безработицей.

Так, Декретом СНК РСФСР от 15 ноября 1921 «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» было введено социальное страхование лиц, занятых наемным трудом в государственных, кооперативных, общественных, концессионных, арендных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах. Такое страхование было распространено на все случаи временной и постоянной утраты трудоспособности, на случай безработицы, смерти. Страховые взносы уплачивались в зависимости от количества занятых лиц и вредности предприятий, учреждений и хозяйств администрацией или владельцами последних без права обложения страхуемых. Тарифы взносов на социальное страхование устанавливались НКСО по соглашению с Всероссийским Центральным Советом Профессиональных Союзов (далее- ВЦСПС). Важно отметить, что в органах НКСО были сконцентрированы все контрольные функции за определением права на социальное обеспечение, за установлением наличия нетрудоспособности, безработицы и за соблюдением застрахованными соответствующих правил.

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1922. N 1. Ст. 23.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 682.

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1921. № 48. Ст. 236.

Тем самым контроль за надлежащей реализацией права граждан на социальное обеспечение находились в ведении исполнительной власти и профсоюзов.

Декрет СНК от 28 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при безработице» устанавливал размер пособий застрахованным при безработице от 1/6 до 1/2 средней заработной платы данной местности в зависимости от квалификации и стажа работы по найму безработного до момента утраты заработка. Продолжительность выдачи пособий по безработице устанавливалась НКСО совместно с Народным Комиссариатом Труда (далее- НКТ).

Декрет СНК РСФСР от 9 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнству» определял, что пособие застрахованным в случае временной нетрудоспособности устанавливалось в размере фактического заработка нетрудоспособного до момента утраты им трудоспособности, при этом НКСО предоставляется при недостатке средств страхового фонда ограничивать нормы пособий при временной нетрудоспособности, но не ниже 2/3 тарифного заработка данной квалификации. Размер пособия застрахованным в случае беременности и родов устанавливался в размере их среднего фактического заработка.

Для улучшения социального обеспечения крестьянства и семейств красноармейцев при Сельских Советах и Волостных Исполнительных Комитетах образовывались крестьянские Комитеты Общественной Взаимопомощи (далее- ККОВ), что предусматривалось Декретом СНК от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян, семейств красноармейцев». В круг деятельности ККОВ входили организация и проведение взаимопомощи при неурожаях, пожарах и иных стихийных и социальных бедствиях, путем внутреннего самообложения, распределения предоставляемых им для этой цели государством денежных средств, продуктов питания и первой необходимости, организация общественной трудовой помощи, а также содействие Государственным органам в устройстве учреждений социального обеспечения и всесторонняя помощь семьям красноармейцев, инвалидам, малоимущим, разъяснение прав и защита хозяйственных и правовых интересов обеспечиваемых (контроль за правильным наделением лесными и луговыми угодиями, за невыселением семейств красноармейцев и проч.). Таким образом, Декрет устанавливал обязанность исполнительных органов самостоятельно оказывать помощь нуждающимся в защите их правовых интересов.

Декрет также определял, что конфискуемые по суду, в административном порядке предметы питания, первой необходимости и сель-

ского хозяйства, а равно бесхозяйное имущество подлежат зачислению в натуральный фонд социального обеспечения.

Нормы, регламентирующие защиту права на социальное обеспечение (административную, судебную), данные Декреты не содержали.

Законодательно указанные отношения регулировал принятый Постановлением ВЦИК от 9 ноября 1922 Кодекс Законов о Труде РСФСР<sup>1</sup> (далее — КЗоТ 1922 г.), который воспринял основные положения указанных выше Декретов.

Данный Кодекс, помимо регулирования трудовых отношений, регламентировал отношения по социальному обеспечению (глава XVII КЗоТ 1922 г. именовалась «О социальном страховании»): предоставление пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, единовременного пособия на предметы ухода за ребенком (ст.183), пособия на погребение (ст. 184), по безработице (ст. 185), социальное обеспечение при инвалидности (ст. 187), по потери кормильца (ст.189).

КЗоТ 1922 г. в ст. 175 и 176 определял, что социальное страхование охватывало собою: оказание лечебной помощи; выдачу пособий при временной утрате трудоспособности (болезнь, увечье, карантин, беременность, роды, уход за больным членом семьи); дополнительных пособий (на кормление ребенка, предметы ухода, погребение); пособий при безработице; пособий при инвалидности; пособий членам семейств трудящихся по найму в случае смерти или неизвестного отсутствия их кормильца. Социальное страхование распространялось на всех лиц наемного труда, независимо от того, заняты ли они в государственных, общественных, кооперативных, концессионных, арендных, смешанных или частных предприятиях, учреждениях или хозяйствах, или у частных лиц, независимо от характера и длительности их работы и способов расплаты с ними.

Особенностью КЗоТ 1922 г. являлось закрепление в ст. 192 правила о возможности привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил о социальном страховании.

К примеру, в соответствии со ст. 132 УК РСФСР от 1 июня 1922 г.<sup>2</sup> (далее — УК РСФСР 1922 г.) нарушение нанимателем КЗоТ и издаваемых в развитие и дополнение его ВЦИК, СНК, Советом Труда и Оборона и Народным Комиссариатом Труда декретов, постановлений и инструкций, регулирующих условия труда, а равно и нарушение действующих норм по охране труда и социальном страховании, кара-

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

<sup>2</sup> СУ РСФСР.1922. № 15. Ст.153.



ется — штрафом не ниже ста руб. золотом или лишением свободы на срок до одного года. Если нарушение охватывало группу рабочих, наказание в виде штрафа, а также лишения свободы усиливалось.

За нарушение заключенных с профессиональными союзами коллективных договоров и соглашений примирительных камер в силу ст.133 УК РСФСР 1922 г. уголовному наказанию могли быть подвергнуты предприниматели, частные лица, лица государственных предприятий и учреждений.

НЭП открыла и новые возможности защиты права на социальное обеспечение для лиц наемного труда и крестьянства. Если КЗоТ РСФСР 1918 г., не предусматривал защиты права на социальное обеспечение путем обращения в суд, то КЗоТ 1922 г. устанавливал такую форму защиты, предусматривая возможности защиты данного права заинтересованных лиц путем обращения в примирительные камеры, третейские суды, либо народные суды.

Все споры в соответствии со ст.168 КЗоТ 1922 г., возникающие в связи с применением наемного труда, могли разрешаться двумя способами: первый — в порядке примирительного разбирательства:

- в расценочно-конфликтных комиссиях,
- примирительных камерах
- третейских судах.

Второй — в принудительном порядке: в этих случаях споры разрешались в особых сессиях народных судов.

В расценочно-конфликтных комиссиях рассматривались споры по соглашению сторон, возникающие в связи с применением коллективных и трудовых договоров, за исключением споров против существования коллективного договора, требования отмены отдельных его частей, требования о включении новых или дополнительных условий в коллективный договор.

Если спор не нашел своего разрешения в расценочно-конфликтных комиссиях, он может быть предан в примирительные камеры, либо в третейский суд, если стороны согласны рассмотреть спор в таком порядке.

В примирительных камерах и третейских судах рассматривались все споры по заключению, выполнению, толкованию и изменению коллективных договоров или тарифных соглашений.

Решения расценочно-конфликтных комиссий, соглашения примирительных камер, имеющие силу договора, а равно постановления третейских судов обжалованию не подлежали.

В особых сессиях народных судов рассматривались все индивидуальные споры, в том числе социально-обеспечительные, между

нанимателями, рабочими и служащими, даже если такие споры не получили разрешения в примирительном порядке.

Порядок разрешения заявлений о нарушении права в судах регулировался в соответствии с правилами, установленными в Положении о судостроительстве РСФСР<sup>1</sup> и в ГПК РСФСР, утвержденного постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г.<sup>2</sup>.

В 1927 г. споры по вопросам назначения пенсий и пособий по социальному страхованию были неподведомственны судам в связи с изданием разъяснения Пленума Верховного Суда РСФСР от 17 января 1927 г. «О неподсудности судам споров, касающихся вопросов назначения пенсий и пособий по соцстраху»<sup>3</sup>. В порядке гражданского судопроизводства рассматривались иски о возмещении вреда при утрате застрахованными лицами трудоспособности, а также регрессные иски страховых касс к предприятиям, на которых произошло трудовое увечье<sup>4</sup>.

При этом в период с 7 ноября 1917 г. до введения ГК РСФСР 1922 года возможность предъявления судебного иска о платежах за увечье ограничивалась необходимостью обязательного досудебного разрешения спора: лишь при условии предварительного обращения в органы соцстраха и отказа последними в назначении пенсии в связи с увечьем, можно было обратиться в суд<sup>5</sup>. Судебная практика исходила из того, что решение суда о взыскании вознаграждения за причиненное увечье приравнивался к иску о заработной плате и на основании ст.187-6 ГПК РСФСР 1923 г., утверждённого постановлением ВЦИК от 10 июля 1923 года, и подлежало немедленному исполнению<sup>6</sup>.

Увеличивался объем полномочий профсоюзов в области защиты права на социальное обеспечение работников, в рассматриваемый период они получили еще большую конкретизацию.

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

<sup>2</sup> Свод законов РСФСР. Т. 2. С. 7.

<sup>3</sup> См.: *Благодир А.Л.* Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права: история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 75. <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).

<sup>4</sup> См.: *Благодир А.Л.* Указ. соч. С. 75.

<sup>5</sup> См.: Определение ГKK Верховного Суда РСФСР от 2 августа 1926 года по делу №33363; разъяснение Пленума Верховного Суда РСФСР от 26.06.1925 г. (Протокол №10) // Данилова Е.Н. Обеспечение увечных в порядке социального страхования и по Гражданскому кодексу. Законодательство СССР и союзных республик и судебная практика. Вопросы труда. М., 1927. С. 131.

<sup>6</sup> См.: Определение ГKK Верховного Суда РСФСР от 18 мая 1926 года по делу №32149 // Данилова Е.Н. Обеспечение увечных в порядке социального страхования и по Гражданскому кодексу. Законодательство СССР и союзных республик и судебная практика. Вопросы труда. М., 1927. С.120.

В соответствии со ст. 156, 158 КЗоТ 1922 г. первичным органом профессиональных союзов являлся комитет рабочих и служащих, к полномочиям которого были отнесены:

а) представительство и защита интересов рабочих и служащих, объединяемых им, перед администрацией предприятия, учреждения и хозяйства по вопросам условий труда и быта работников;

б) представительство перед правительственными и общественными организациями;

в) наблюдение за точным исполнением администрацией предприятия, учреждения или хозяйства, установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию. Данные органы выступали от имени работающих по найму в качестве стороны, заключающей коллективные договоры, являясь представителями работников, в том числе по всем вопросам бытового, социального обслуживания. Профсоюзы государственной регистрации не подлежали.

В силу ст. 166 КЗоТ 1922 г. члены правлений профессиональных союзов, их уполномоченные по специальным мандатам, а равно и члены комитета имели право беспрепятственного посещения всех мастерских, цехов, отделений, лабораторий в предприятии, учреждении или хозяйстве.

Осуществление препятствий в деятельности профсоюзных органов могло служить основанием для привлечения нарушителей к уголовной ответственности. Ст. 134 УК РСФСР 1922 г.<sup>1</sup> за воспрепятствование законной деятельности фабзавкомов (месткомов), профсоюзов и их уполномоченных или препятствование использованию ими их прав предусматривала наказание в виде лишения свободы, штрафом или конфискацией имущества.

28 мая 1922 г. постановлением ВЦИК было принято «Положение о прокурорском надзоре»<sup>2</sup>: впервые в истории советской России в составе Народного комиссариата юстиции была выделена Государственная прокуратура, в функции которой входили полномочия по осуществлению надзора за исполнением любых законов (так называемого, «общего надзора»), в том числе и законодательства, регулировавшего отношения социального обеспечения. На прокуроров возлагался надзор за законностью действий всех органов власти, в том числе Наркомата труда РСФСР и его органов. Прокурор Республики осуществлял надзор за законной деятельностью всех Народных комиссариатов и иных центральных учреждений и организаций и имел право

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР, 1922. № 15. Ст. 153.

<sup>2</sup> СУ РСФСР, 1922. № 36. Ст. 424.

вносить предложения об отмене или изменении изданных ими незаконных распоряжений или постановлений. Прокурор участвовал на всех заседаниях местных исполнительных Комитетов, в том числе исполнительных комитетов труда и социального обеспечения, обладая при этом правом совещательного голоса. Прокуроры в соответствии с их полномочиями обладали правом внесения представлений, протестов, иных мер прокурорского реагирования в исполнительные комитеты, ведавшие вопросами социального обеспечения об отмене или изменении изданных незаконных распоряжений и постановлений, опротестовывать указанные выше распоряжения и постановления. В соответствии с приказом Прокурора СССР от 31 декабря 1938 г. №1922 «О надзоре за исполнением постановления СНК СССР, ЦК ВКП (б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 г. «О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбы с злоупотреблениями в этом деле» все поступающие в органы прокуратуры жалобы и заявления по делам, связанным с выполнением этого постановления (назначение пенсий и пособий и т.п.) должны были разрешаться сокращенные сроки, в трехдневный срок. Неправильное назначений пенсий и пособий без учета вновь установленных правил по социальному страхованию, дифференцирующих размеров пенсий и пособий в зависимости от общего стажа и длительности работы в данном предприятий и учреждении прокурорам могло быть опротестовано в соответствующие профсоюзные органы (выделено нами — А.Г.)<sup>1</sup>.

С 1929 г. руководством Советского государства взят курс на форсированное развитие экономики страны, индустриализацию, коллективизацию сельского хозяйства. Курс проводился до начала Великой Отечественной войны.

Индустриализация определялась главной задачей в строительстве социализма, особое внимание уделяется социальному обеспечению рабочих.

Новые направления в экономическом развитии страны обуславливали появление новых законов в области социального обеспечения.

Одним из них является Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию, утвержденное 13 февраля 1930 г. постановле-

---

<sup>1</sup> См.: *Снежков Е.И.* Практический комментарий к Кодексу законов о труде (постатейные разъяснения, дополнения, судебная и консультационная практика). Вопросы труда №2.1939. С.99.

нием ЦИК СНК СССР (далее — Положение от 13 февраля 1930 г.), которое можно назвать «малой кодификацией»<sup>1</sup>.

Особенностью Положения от 13 февраля 1930 г. являлись нормы о лишении права на пенсию, а также пособия по безработице, выдаваемого в порядке социального страхования для лиц, не имеющих права выбирать в советы, лишенных права службы и приговоренных к лишению свободы, что было закреплено в п. IV Положения от 13 февраля 1930 г.

23 июня 1931 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О социальном страховании» (далее — Постановление от 23 июня 1931 г.), которое устанавливало размеры пособий по временной нетрудоспособности в зависимости от принадлежности к социальной группе (рабочие или служащие), членства в профсоюзе, общего трудового стажа<sup>2</sup>.

Постановление от 23 июня 1931 г., постановление СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС»<sup>3</sup>, постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О порядке уплаты взносов на социальное страхование»<sup>4</sup> закрепили положения о том, что вопросы организации и финансирования социального страхования были преданы в ведение профсоюзов.

В соответствии с п. 1 постановления СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС» с 15 сентября 1933 г. Всесоюзному центральному совету и центральным комитетам профессиональных союзов были переданы все средства социального страхования (4 млрд. 500 млн. руб.); состоящие в ведении Народного комиссариата труда Союза ССР и его органов (в том числе органов социального страхования) санатории, дома отдыха, научные институты и другие учреждения, а также помещения и имущество; кадры органов труда и социального страхования.

Роль профессиональных союзов в рассматриваемый период в области защиты прав работников еще более возрастала. Постановлением от 23 июня 1931 г. устанавливалось, что республиканские и территориальные страховые кассы работали под контролем профсоюзов. Слияние Наркомата труда СССР и ВЦСПС, проведенное в 1933 г., имело важное значение в истории развития социального обеспечения в СССР и защите социально-обеспечительных прав, поскольку именно профес-

---

<sup>1</sup> СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 131; См.: *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения: учебник - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 53.

<sup>2</sup> СЗ СССР. 1931. № 41. Ст. 283.

<sup>3</sup> СЗ СССР. 1933. № 57. Ст. 333.

<sup>4</sup> СЗ СССР. 1931. № 54. Ст. 349.

сиональные союзы теперь решали основные вопросы разрешения социально-обеспечительных споров, большинство решений органов, ведавших вопросами социального обеспечения могло быть обжаловано наемным работником в органы профсоюзов.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. «О порядке уплаты взносов на социальное страхование» (ст. 9, 10) определяло социально-обеспечительную ответственность предприятий и организаций за неуплату в срок страховых взносов: на недоимку страхового взноса начисляется пеня в размере 0,1% за каждый день просрочки. Такая недоимка взыскивалась со страхового взноса вместе с начисленной на нее пеней в административно-беспорном порядке, установленном для взимания налогов. При этом органы социального страхования пользовались всеми правами, предоставленными органам народных комиссариатов финансов по взиманию налогов. Нарушение анализируемого Постановления от 23 августа 1931 г. и изданных в развитие его правил о порядке уплаты страховых взносов могло влечь также, как было указано в ст. 10, «в зависимости от обстоятельств дела», уголовную или административную ответственность, согласно законам Союза ССР и союзных республик.

13 февраля 1930 г. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР было утверждено Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию» (далее- Положение о пенсиях и пособиях от 13 февраля 1930 г.)<sup>1</sup>. В данном едином нормативном акте определялся порядок установления и назначения пенсий (по инвалидности, случаю потери кормильца, по старости) и пособий (по временной нетрудоспособности, по случаю рождения ребенка, на погребение, по безработице. Раздел IV Положения о пенсиях и пособиях от 13 февраля 1930 г. определял категории граждан, которые лишались права на пенсию, на пособие по безработице вследствие своей классовой принадлежности; вследствие своей служебной деятельности на определенных должностях при царском строе и при белых правительствах; вследствие своего участия в белых армиях и контрреволюционных бандах; как служители религиозных культов, и ряд других категорий. Анализ норм Положения о пенсиях и пособиях от 13 февраля 1930 г. приводит к выводу, что правил, определяющих возможность обжалования решений о назначении или об отказе в назначении пенсий, либо пособий, данный нормативный правовой акт не предусматривал.

С ростом колхозов (сплошной коллективизацией) повсеместно возникли кассы взаимопомощи колхозников, которые пришли на смену

---

<sup>1</sup> СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 131.

крестьянским обществам взаимопомощи. Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 13 марта 1931 г. было утверждено Положение о кассах взаимопомощи колхозников и колхозниц (далее- Положение от 13 марта 1931 г.), возложившее на кассы функции по оказанию помощи тем колхозникам, которые в силу различных причин потеряли трудоспособность и не могли своим личным трудом принимать участие в работе колхоза, содержание яслей, детских площадок, домов для престарелых<sup>1</sup>.

В силу п. 1, 2, 5 Положения от 13 марта 1931 г. кассы общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц образовывались на добровольных началах в сельскохозяйственных артелях и коммунах. Решения об образовании касс принимаются на общих или делегатских собраниях колхозников. Для решения вопроса об образовании кассы взаимопомощи требуется согласие большинства не менее 2/3 голосов правомочного общего или делегатского собрания членов колхоза. В этом случае все члены колхоза входят в состав кассы. Кассы общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц управлялись выборными органами и действуют на основании устава кассы, утверждаемого общим или делегатским собранием членов колхоза применительно. Касса общественной взаимопомощи организуется на собственные средства самих колхозников и колхозниц. КОВ оказывала помощь своим членам в тех случаях, когда по различным причинам (болезнь, длительная потеря трудоспособности, смерть работника семьи, беременность, роды и т.д.) колхозники и колхозницы не могут участвовать в производстве и нуждаются в общественной помощи. Размер, порядок и формы помощи, оказываемой кассами своим членам, определяются постановлением общего или делегатского собрания членов касс общественной взаимопомощи в соответствии с имеющимися у касс средствами и возможностями.

В Положении от 13 марта 1931 г. (ст. 8) было закреплено, что руководство кассами общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц и контроль за их работой возлагался на сельсоветы, а также на соответствующие органы социального обеспечения на местах. Общий контроль за работой касс осуществляли народные комиссариаты социального обеспечения РСФСР и автономных республик.

К принятию Конституции СССР 1936 г.<sup>2</sup> в стране в основном сложилась система социального обеспечения, охватывающая всех трудящихся. 1936 г. — год окончания второй пятилетки индустриализации, характеризуются ростом промышленного производства, успехами

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.

<sup>2</sup> Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 1936. 6 декабря.

в области сельского хозяйства, что влияло на увеличение роста внутреннего валового продукта в СССР и возможности выделения дополнительных денежных средств на социальное обеспечение граждан.

В ст. 120 Конституции СССР 1936 г. впервые было закреплено право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности.

В Основном законе страны было закреплено и право обжалования в суд любых решений и действий. Вместе с тем нормы Конституции СССР 1936 г. не имели прямого действия, судебный способ защиты права на практике не применялся.

Нормативное закрепление вопросов социального обеспечения в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. не было приоритетным, «в суровые военные годы законодательство о труде способствовало мобилизации всех сил страны на героическую борьбу с фашизмом»<sup>1</sup> внимание на законодательном уровне уделялось, в основном, социальному обеспечению военнослужащих, их семьям.

Единственный нормативный правовой акт, принятый в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг., который регулировал отношения в сфере социального обеспечения военнослужащих, — это Положение о порядке назначения и выплаты пособий семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава в военное время, утвержденное Указом Президиума ВС СССР от 26 июня 1941 г. (с изм. от 19 июля 1942)<sup>2</sup>, которое определяло размеры пособий по случаю потери кормильца в военное время, семьям в связи с призывом по мобилизации военнослужащих, в связи с гибелью последних в зависимости от количества нетрудоспособных лиц в семье.

В случае, если возникал спор по поводу назначения пособия, решение комиссии по назначению пособий могло быть обжаловано лишь в областной (краевой) исполнительный комитет и в Совнарком республики, не имеющей областного деления, решение последнего являлось окончательным.

Окончание Великой Отечественной войны открывает новый период социального обеспечения в истории советского государства, имеемый периодом огосударствления<sup>3</sup>.

Важнейшим послевоенным нормативным правовым актом в области социального обеспечения явились Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» (далее — Закон о государствен-

---

<sup>1</sup> См.: Андреев В.С. Указ. соч. С. 325.

<sup>2</sup> Ведомости ВС СССР.1941. № 30; Ведомости ВС СССР.1942. № 32.

<sup>3</sup> См.: Мачульская Е.Е. Указ соч. С.61.



ных пенсиях 1956 г.)<sup>1</sup> и Положения ВЦСПС от 5 февраля 1955 г. о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию<sup>2</sup> (далее — Положение ВЦСПС от 5 февраля 1955 г.).

Указанные нормативные правовые акты предусматривали значительное расширение круга лиц, имеющих право на пенсию, законодательно закреплялось повышение размеров пенсий.

Закон о государственных пенсиях 1956 г. — первый советский закон установивший право на государственную пенсию для рабочих, служащих, военнослужащих, учащихся, граждан, ставших инвалидами в связи с выполнением государственных и общественных обязанностей. Такие пенсии назначались по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца. Назначением пенсионного обеспечения ведали Комиссии по назначению пенсий, образуемые исполнительными комитетами районных (городских) Советов народных депутатов.

Их решения могли быть обжалованы лишь в административном порядке — в исполнительный комитет районного (городского) Совета народных депутатов, споры по вопросам пенсионного обеспечения не были подведомственны судам.

Система пособий по государственному социальному страхованию, а именно, пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на рождение ребенка, на погребение, по переквалификации была установлена Положением ВЦСПС от 5 февраля 1955 г., которым вопросы назначения пособий, рассмотрения споров в связи с установлением пособий а также контроль выплаты пособий были переданы в ведение профсоюзных органов.

Так, в соответствии со ст. 125 Положения ВЦСПС от 5 февраля 1955 г. было установлено, что на профсоюзные организации возлагался последующий контроль за правильностью исчислений и выплаты пособий администрацией предприятий и учреждений. По требованию профсоюзов администрация предприятия или учреждения предъявляла для проверки документы по выплате пособий в любое время, но не более как за календарный год, предшествующий году проверки.

Также, как и споры в связи с пенсионным обеспечением, установленном Законом о государственных пенсиях 1956 г., жалобы на отказ в пособии, неправильное установление его размера, которое назначалось комиссиями по социальному страхованию при фабричных, заводских и местных комитетах профсоюзов либо первичной профсоюз-

---

<sup>1</sup> Ведомости ВС СССР. 1956, № 15. Ст. 313.

<sup>2</sup> Бюллетень ВЦСПС. № 4. 1955.

ной организацией, могли быть поданы в вышестоящий профсоюзный орган.

Последней инстанцией для обжалования принятых решений выступал областной, краевой или республиканский комитет профсоюза.

Вопросы назначения, исчисления и выплаты пособий, споры, связанные с реализацией гражданами права на пенсию в рамках обязательного (государственного) пенсионного страхования<sup>1</sup>, не подлежали рассмотрению судами.

Такой же исключительно административный порядок обжалования решений комиссии о назначении государственных пособий многодетным и одиноким матерям предусматривала ст. 24 Положения о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 12 августа 1970 г.<sup>2</sup>

Закон о государственных пенсиях 1956 г. не предусматривал дифференциации в пенсионном обеспечении трудящихся по ведомственному признаку, пенсионная система стала общей для всех рабочих и служащих, за исключением членов колхозов и нетрудоспособных лиц, не имеющих необходимого стажа для назначения пенсии.

До 1964 г. члены колхозов государственными пенсиями не обеспечивались. Первым нормативным актом, закрепившим пенсионное обеспечение членов колхозов, стал Закон СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов»<sup>3</sup>, предусмотревший право на пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца для членов колхозов, а также право на пособие по беременности и родам для женщин — членов колхозов.

В вопросах назначения пенсионного обеспечения отсылал к положениям Закона СССР 1956 г. «О государственных пенсиях», предусматривая аналогичный с ним порядок разрешения споров по вопросам социального обеспечения.

Вместе с тем, позже в Конституции СССР 1977 г. (ст. ст. 57, 58) было закреплено право всех граждан СССР на судебную защиту от посягательств на жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, а действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд.

---

<sup>1</sup> См.: ч. 2 ст. 5 Закона СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

<sup>2</sup> СП СССР. 1970. №15. Ст. 123. 1981. № 2. Ст. 3

<sup>3</sup> Ведомости ВС СССР. 1964. № 29. Ст. 340.

Но поскольку Конституция СССР 1977 г., как и конституции союзных республик, законами прямого действия не являлись, судебная защита права на социальное обеспечение была невозможна<sup>1</sup>.

В указанный период происходит выделение права на социальное обеспечение в отдельную отрасль советского права<sup>2</sup>.

Отсутствие возможности защитить свои права на пенсионное и иное социальное обеспечение путем обращения в суд отчасти компенсировалось значительной ролью профсоюзных органов в защите социально-обеспечительных прав трудящихся.

Так, в соответствии со ст. 52 постановления Совмина СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию» пособия назначались профсоюзным комитетом предприятия, учреждения, организации или создаваемой им комиссией по социальному страхованию и выплачивались работодателем по месту работы или учебы в счет взносов на социальное страхование. В соответствии с данным постановлением (ст. 52) споры, связанные с выдачей пособий, были неподведомственны судам, а разрешались вышестоящими профсоюзными органами<sup>3</sup>.

Функции профсоюзных организаций в советский период были четко определены: обеспечивать трудящихся путевками на курорты, оздоравливать, проводить воспитательную работу, следить за техникой безопасности. В советскую эпоху нынешними россиянами констатируется социальная защищенность граждан<sup>4</sup>.

В современной России роль профсоюзов в защите прав наемных работников и, прежде всего в области социального обеспечения, резко снижается, что является негативным явлением: по данным ВЦИОМ, 82 % россиян считают, к сожалению, что профсоюзы не играют в настоящее время в России значительной роли в защите прав заявителей<sup>5</sup>.

В советский период профсоюзы имели достаточно широкие полномочия по охране и защите трудовых и социальных прав трудящихся,

---

<sup>1</sup> См.: *Макаров А.А.* Право на судебную защиту // Административное и муниципальное право. 2017. № 1.

<sup>2</sup> С 1969 г. на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова право социального обеспечения читался как общеобязательный курс, а в феврале 1971 г. на расширенном заседании кафедры трудового права юридического факультета МГУ, где с докладом выступил профессор В.С. Андреевым, было положено начало становлению науки права социального обеспечения и формированию права социального обеспечения как отрасли права // См.: *Андреев В.С.* Указ. Соч. С. 153-158.

<sup>3</sup> Свод законов СССР. Т. 2. С. 686-2.

<sup>4</sup> См.: *Выжуртович В.* Ностальгия по СССР // Российская газета. 2019. 1 августа.

<sup>5</sup> См.: *Выжуртович В.* Не подручный, а контролер и оппонент // Российская газета. 2019. 29 марта.

охране их здоровья, выплате пособий по нетрудоспособности, волокиты, бюрократизма, невыполнения обязательств по коллективному договору. Комитет профсоюза предприятия мог ставить вопрос о наказании (вплоть до смещения) руководящих работников, виновных в нарушении социально-трудового законодательства<sup>1</sup>. Использование общественных фондов потребления, установление условий труда и заработной платы, происходило по согласованию с профессиональными союзами (ст. 95 Закона СССР от 15.07.1970 N 2-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде»<sup>2</sup>).

Органы профсоюзов (комитеты ФЗМК) выступали в качестве второй инстанции при разрешении споров между работником и администрацией: они могли отменить решение комиссии по трудовым спорам и вынести новое постановление по существу. В компетенцию профессиональных союзов (ФЗМК) входило и рассмотрение в досудебном порядке вопросов о материальной ответственности предприятия (учреждения, организации) за причинение работнику вреда, вызванного повреждением его здоровья<sup>3</sup>. В советский период подавляющее большинство социально-трудовых споров разрешалось непосредственно на предприятии (организации, учреждении) с активным участием профсоюзных органов.

Из изложенного следует, что законодательство о труде в советский период предоставляло весомые полномочия профсоюзам, а также инспекции труда, определяло механизмы реализации полномочий указанных органов как в сфере охраны права на труд, так и права на социальное обеспечение в современном его понимании (охрана здоровья, обеспечение исполнения законов в случае несчастных случаев на производстве).

Период перестройки (1985—1991 гг.) характеризуется повышением социального обеспечения граждан: увеличиваются размеры пенсий, пособий различными категориям граждан. Защита права на социальное обеспечение по-прежнему была возможна лишь в административном порядке.

В 1989 г. был принят Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719—1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права

---

<sup>1</sup> См., например: *Шеломов Б.А.* Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства: Учеб. пособие по спецкурсу для студентов Высшей школы профдвижения. М., 1980. С. 18.

<sup>2</sup> Ведомости ВС СССР. 1970. № 29. Ст. 265.

<sup>3</sup> См.: *Шеломов Б.А.* Указ. соч. С. 184 — 185.

граждан»<sup>1</sup> (далее- Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719—1), была установлена возможность судебного обжалования неправомерных действий органа государственного управления или должностного лица<sup>2</sup>.

Вместе с тем данный закон устанавливал отдельные ограничения в вопросах обжалования: не могли быть обжалованы в суд в порядке гражданского судопроизводства действия органов государственного управления и должностных лиц, если законами Союза ССР и союзных республик был предусмотрен иной порядок их обжалования, а также акты органов государственного управления и должностных лиц, имеющих нормативно-правовой характер.

Данный акт вступил в силу с 1 июля 1990 г. и учитывая, что законодательные акты СССР в области социального обеспечения не предусматривали возможности обжалования решений и действий должностных лиц по вопросам обеспечения пенсиями, либо пособиями в суд, то на обжалование указанных решений и действий в области социального обеспечения Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719—1 не распространялся.

Вместе с тем в 1990 г. в области пенсионного обеспечения, до официального распада СССР<sup>3</sup>, был принят Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340—1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»<sup>4</sup>, предусматривавший возможность обжалования в суд решений по вопросам назначения и выплаты пенсии, удержаний из пенсии, взыскания излишне выплаченных сумм пенсии лишь при соблюдении двух условий: после разрешения пенсионного спора вышестоящим органом социальной защиты населения и при несогласия заявителя с решением данного органа.

Таким образом, на этапе развития социального обеспечения в СССР в период с 1917 по 1990 г. право на социальное обеспечение граждан защищалось, главным образом, в административном порядке, рассмотрение споров по вопросам социального обеспечения было возможно путем обращения в государственные органы, профсоюзы; разрешение таких споров в суде было законодательно закреплено лишь в 1990 г.

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>2</sup> Данный закон фактически утратил силу в связи с принятием Закона РФ от 27 апреля 1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

<sup>3</sup> 26 декабря 1991 г. Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием Содружества Независимых Государств

<sup>4</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

5 сентября 1991 г. Съездом народных депутатов СССР была принята «Декларация прав и свобод человека» от 5 сентября 1991 г. № 2393-1<sup>1</sup> (далее-Декларация от 5 сентября 1991 г.), которая в ст. 25 гарантировала социальные права каждому человеку. Декларация от 5 сентября 1991 г. имела прямое действие и в ст. 16 гарантировала судебную защиту всех прав, в том числе права на социальное обеспечение.

В декабре 1991 года после распада Союза Советских Социалистических Республик, Россия стала развиваться как суверенное государство.

В условиях формировавшейся рыночной экономики сфера социального обеспечения населения страны не могла оставаться прежней, основанной на началах плановой экономики.

Переход к рыночным отношениям активизировал межотраслевые связи права социального обеспечения с гражданским трудовым и муниципальным отраслями права<sup>2</sup>, а возможность судебной защиты права на социальное обеспечение способствовало активизации межотраслевых связей права социального обеспечения с гражданским процессуальным правом.

С 1991 года произошло реформирование советской государственной системы социального обеспечения, на смену которой пришла система обязательного социального страхования, формирование которой шло по трем основным направлениям:

- обязательное и добровольное социальное страхование,
- правовое регулирование системы государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам,
- реорганизация государственного социального обеспечения отдельных категорий граждан<sup>3</sup>.

В 1990 г. был создан Пенсионный фонд РФ, в 1991 году — Государственный фонд занятости населения в РФ (ликвидирован — в 2001 г.), в 1992 г. — Фонд социального страхования РФ, в 1993 году — Фонд обязательного медицинского страхования РФ, к полномочиям которых было отнесено назначение и выплата отдельных видов социального обеспечения, нормативно закреплялась участие представителей общественных, религиозных и государственных организаций (в т.ч. профсоюзных органов), объединений, учреждений и предприятий, дея-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083

<sup>2</sup> См.: Корсаненкова Ю.Б. Межотраслевые генетические связи права социального обеспечения: теория вопроса // Социальное и пенсионное право. 2020. №2. С.6.

<sup>3</sup> См.: Лушикова М.В., Лушиков А.М. Курс право социального обеспечения. М.: Юстицинформ, 2007. С 219.

тельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей<sup>1</sup>.

Указанные фонды имели территориальные органы. Оспорить решение нижестоящих территориальных органов фондов можно было в вышестоящий территориальный орган и в соответствующий федеральный фонд.

22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>, закрепившая приоритет общепризнанных международных норм, относящихся к правам человека, перед законами РСФСР (ст.2), право граждан направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок (ст.21), судебная защита его прав и свобод гарантировалась каждому (ст. 32). Решения должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могли быть обжалованы в суд.

Новацией, характеризующей изменение прежних форм и способов защиты прав граждан на социальное обеспечение, стала возможность защиты права на пенсионное обеспечение в судебном порядке.

Если в советский период споры в области социального обеспечения не могли быть разрешены путем обращения в суд, то Законом о государственных пенсиях такая возможность была предоставлена: в соответствии со ст. 129 Закон о государственных пенсиях споры по вопросам назначения и выплаты пенсии, удержаний из пенсии, взыскания излишне выплаченных сумм пенсии разрешаются вышестоящим органом социальной защиты населения. Если гражданин (организация) не согласен с принятым этим органом решением, спор разрешается в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве.

Защита права на пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, стала возможна путем непосредственного обращения в

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 8 Постановления ВС РФ от 27.12.1991 N 2122-1 "Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)" (вместе с "Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)", "Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)") // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.01.1992. № 5. Ст. 180; Пункт 22 Постановления Правительства РФ от 12.02.1994 N 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 22 февраля.

<sup>2</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. № 52. Ст. 1865.

суд, минуя досудебный порядок, после принятия 12 февраля 1993 года Закона РФ от 12.02.1993 № 4468—1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей»<sup>1</sup>. В статье 65 данного Закона было установлено, что споры по вопросам назначения и выплаты пенсий военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и их семьям, взыскания излишне выплаченных сумм пенсий и пособий разрешаются вышестоящими органами в порядке подчиненности пенсионных органов Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации или Министерства безопасности Российской Федерации либо в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Более поздние законодательные акты, регулировавшие правоотношения в области социального обеспечения, закрепили тенденцию преимущественно судебной защиты данного права.

Так, ст. 32 Федерального закона от 24 ноября 1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>2</sup> определяла, что споры по вопросам установления инвалидности, реализации индивидуальных программ реабилитации инвалидов, предоставления конкретных мер социальной защиты, а также споры, касающиеся иных прав и свобод инвалидов, рассматриваются в судебном порядке. Граждане и должностные лица, виновные в нарушении прав и свобод инвалидов, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

12 декабря 1993 года была принята Конституция РФ, закрепившая, что Российская Федерация является социальным государством, был установлен принцип разделения властей, определено конституционное право граждан на социальное обеспечение. В Конституции РФ были определены, основные права и свободы гражданина в области социального обеспечения (ст. 2, 7, 39, 41), зафиксированы механизмы защиты такого права: государственной защиты или судебной защиты (ст. 45, 46), определено, что вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч.1 ст.72).

Каждому гарантировалась судебная защита его прав и свобод. Конституция РФ имела прямое действие.

На конституционном уровне было сформировано два основных механизма государственной защиты права (в т. ч. в сфере социального обеспечения): административный порядок и судебный порядок обжа-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 04.03.1993. № 9. Ст. 328

<sup>2</sup> СЗ РФ 27.11.1995. № 48. Ст. 4563.



лования решений органов и должностных лиц уполномоченных осуществлять социальное обеспечение граждан.

В административном порядке решение органа уполномоченного государством на осуществление социального обеспечения могло быть обжаловано в администрацию Президента РФ, в Правительство РФ, в органы прокуратуры, в Министерство труда и социального развития РФ, к Уполномоченному по правам человека в РФ (с 1997 г.) и в субъектах РФ, позже — к Уполномоченному по правам ребенка в РФ: данный институт был учрежден Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»<sup>1</sup>.

В судебном порядке решение органа уполномоченного государством на осуществление социального обеспечения могло быть оспорено в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, при этом такая защита могла быть осуществлена как решениями судов первой инстанции (мировых судей, районных, городских судов), так и решениями вышестоящих судов (судов субъектов РФ, Верховного суда РФ).

Статья 125 Конституции РФ закрепила, что Конституционный Суд РФ осуществляет толкование Конституции РФ, разрешает дела о соответствии Конституции РФ законов, проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам граждан либо по запросам судов. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Решениям Конституционного Суда РФ придается императивное значение, исключается иной вариант толкования и понимания нормы, чем обеспечивается доведение положений законодательства о социальном обеспечении до конституционного уровня<sup>2</sup>.

Правовая работа Конституционного Суда РФ по разрешению поступавших обращений (жалоб, запросов и проч.) особенно в 90-х годах XX века, учитывая, начало формирования российского законодательства в области социального обеспечения, имела важное правовое значение: постановлениями Конституционного суда РФ преодолевались дефекты законов, федеральному законодателю предписывалось устранить законодательные дефекты, доказательством чего служат судебные постановления КС РФ.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

<sup>2</sup> См.: Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. М., 2018. С. 22.

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 16 октября 1995 № 11-П по делу о проверке конституционности ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в РСФСР» по жалобам граждан были признаны не соответствующими ст. 19, 39, 52, 55 Конституции РФ положения ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 года «О государственных пенсиях в РСФСР» в той части, в какой оно устанавливает приостановление выплаты трудовых пенсий за время лишения пенсионера свободы по приговору суда и признано утратившим силу. Федеральным органам законодательной и исполнительной власти надлежало определить порядок выплаты в период нахождения пенсионера в местах лишения свободы по приговору суда назначенной трудовой пенсии и удержаний из нее. пенсионные дела обратившихся в КС РФ граждан подлежали пересмотру органами социальной защиты населения<sup>1</sup>.

Определением Конституционного Суда РФ от 1 марта 2001 № 49-О по жалобам граждан Мартенса В.Я., Столпнер Л.С. был установлен надлежащий порядок правоприменения статей 4 и 117 Закона о государственных пенсиях. КС РФ определил, что статья 4 должна применяться в соответствии с ее конституционно — правовым смыслом: норма не может служить основанием для отказа в назначении пенсии гражданам Российской Федерации, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации; иное истолкование противоречило бы ее конституционно — правовому смыслу и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации. Правоприменительные решения по делам граждан Мартенса В. Я., Столпнер Л. С. подлежали пересмотру в установленном порядке<sup>2</sup>.

Развитие института судебной защиты в постсоветский период связано с возможностью защиты гражданами своего права в силу ст.46 Конституции РФ путем обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека после того, как исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

30 марта 1998 года Российской Федерацией была ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) и Протоколы к ней<sup>3</sup>. Россия признала обязательной юрисдикцию Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) по вопросам толкования и применения Конвенции и приняв обязанность

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 23.10.1995, № 43. Ст. 4110.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 30.04.2001. № 18. Ст. 1907.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по делам, в которых она является стороной.

ЕСПЧ рассматривает социальное обеспечение как обеспечение, носящее экономический характер, являющееся «гражданским» правом в значении пункта 1 статьи 6 Конвенции<sup>1</sup>, данным судом защищены права российских граждан, обратившихся в суд в связи с нарушением их права на социальное обеспечение<sup>2</sup>.

Важность учета решений ЕСПЧ подчеркнул Верховный Суд РФ в п.10 постановлении Пленума ВС РФ № 5 от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»<sup>3</sup>, определив, что Российская Федерация как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Применение судами Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенции) должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции.

Вместе с тем с 2013 г. юридическая сила постановлений ЕСПЧ в отношении Российской Федерации в случае обращения уполномоченных субъектов об их проверке в Конституционный Суд РФ могла быть ограничена.

6 декабря 2013 г. Конституционным Судом РФ было принято постановление от № 27-П по делу о проверке конституционности положений ст. 11 и п. 3 и 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ в связи с запросом Ленинградского окружного военного суда<sup>4</sup>.

Оспаривание норм ГПК РФ возникло из-за противоположных правовых позиций Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. В заключительной части рассматриваемого постановления Конституционного Суда РФ содержится важное для судов общей юрисдикции положение: если такой суд придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания несоответствующим Конституции РФ законоположений, относительно кото-

---

<sup>1</sup> Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты права лица на труд и на социальное обеспечение // Официальный сайт Верховного Суда РФ. 2019 г.

<sup>2</sup> Пункт 13 постановления ЕСПЧ от 10 мая 2011 г. по делу Костин против Российской Федерации.

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

рых ранее Конституционный Суд РФ констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этих положений. Дополнительно 14 июля 2015 г. было принято постановление Конституционного Суда РФ № 21-П<sup>1</sup>, которым установлено, что если государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения РФ международных договоров, либо суды при пересмотре дел в связи с принятием ЕСПЧ постановлений, которыми констатируется нарушение в РФ прав и свобод человека при применении закона, приходят к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ, должны обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности этого закона. Суду необходимо приостановить производство по соответствующему делу. При этом следует обратить внимание на весьма важное положение, содержащееся в этом постановлении Конституционного Суда РФ: участие России в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета; Европейская Конвенция о защите прав человека и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не могут отменять приоритет Конституции РФ. Российская Федерация может в порядке исключения отступить от выполнения обязательств по исполнению решения Европейского Суда по правам человека, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции РФ. В случае, если Конституция Российской Федерации не позволяет согласиться с отдельным постановлением Европейского Суда по правам человека, КС РФ возложил на себя обязанность отразить это несогласие в своем решении, и решить вопрос о неисполнении постановления. Суд подчеркнул, что готов к поиску компромисса ради поддержания этой системы, но определение степени своей готовности он оставляет за собой.

В отличие от государственных форм защиты, негосударственные формы в условиях современной России стали менее развиты и эффективны.

Формы и способы защиты прав граждан, законодательно закрепленные в 90-х годах XX века, применяемые в отрасли права социального обеспечения, постоянно совершенствуются.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

Современный этап развития механизмов защиты прав граждан в области социального обеспечения связан с широким внедрением информационно-коммуникативных технологий в юридическую деятельность.

Исковые заявления, административные иски, ходатайства, возражения, требования об отсрочке исполнения решения, жалобы, в том числе о нарушении права заявителя на социальное обеспечение, могут быть поданы в настоящее время в суд в электронном виде. Так, на сегодняшний момент в суды общей юрисдикции в электронном виде предъявлено более 1 миллиона исковых заявлений<sup>1</sup>.

Жалобы на решения государственных органов в области социального обеспечения могут быть поданы в электронном виде с использованием сети Интернет, внебюджетными фондами (Пенсионный фонд, ФСС РФ, ФОМС РФ) разработаны и разрабатываются специальные программы обжалования их решений.

Так, Фонд социального страхования РФ (далее — ФСС РФ, Фонд) в рамках реализации отдельных нацпроектов по цифровизации экономики, включая цифровизацию социальных услуг, разрабатывает и внедряет проект «Цифровой социальный юрист».

Программа «Цифровой социальный юрист» направлена на упрощение информирования граждан об их социально-обеспечительных правах, урегулирование споров между гражданами и Фондом, урегулирование отношений с участием поставщиков социальных услуг, а также на решение иных вопросов правозащитной, правоприменительной и нормотворческой деятельности в этой сфере.

Так, инвалид, получающий социальное обеспечение в виде технического средства реабилитации, извещается посредством «гаджета» о сроках получения требуемого ему средства реабилитации. Если гражданин вовремя не получит положенные ему технические средства реабилитации он может защитить свое право не выходя из дома, используя лишь сеть Интернет, уведомив о неполучении требуемого средства социального обеспечения ФСС РФ. Специальная компьютерная программа завершает все необходимые действия по защите получателя услуг, включая обращение в автоматическом либо полуавтоматическом режиме в суд с иском к нарушителям прав гражданина<sup>2</sup>.

Вместе с тем, защита права в таком «цифровом режиме» на практике может вызвать немало вопросов при ее применении.

---

<sup>1</sup> См.: Кузьмин В. По праву и нормам // Российская газета. 2019. 16 мая.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт «eksystems.ru» // URL: // <https://eksystems.ru/fss-skolkovoj-tsifrovoy-sotsialnyj-yurist> (дата обращения 13.05.2019).

Во-первых, как указано выше, специальная компьютерная программа завершит все необходимые действия по защите получателя услуг, включая обращение в суд с иском в автоматическом либо полуавтоматическом режиме. Вместе с тем, обращаться за защитой нарушенного права или нет — решение каждого уполномоченного на то субъекта, а в волевое решение гражданина в данном случае может вмешиваться специальная компьютерная программа.

Во-вторых, невозможно гарантировать бесперебойность работы цифровых носителей, которые передают пользователю верную, достоверную и бесперебойную информацию о получаемой социальной помощи или услуге.

В-третьих, к сожалению, не всем гражданам, тем более нуждающимся в социальном обеспечении от государства, доступны сети Интернет либо смартфоны с доступом в сеть Интернет.

В-четвертых, такая защита права должна быть нормативно регламентирована.

Такое требование содержит, в том числе и Окинавская Хартия глобального информационного общества (п.7), где отмечено, что задача создания предсказуемой, транспарентной и недискриминационной нормативной базы, необходимой для информационного общества, лежит на правительствах государств.

Рядом ученых отмечалось, что участие государственных органов в информационных сетях становится важным, при этом в России оно никак не регламентируется<sup>1</sup>.

Действительно, нормативная база, регулирующая вопросы защиты права с использованием цифровых технологий, в том числе защита права граждан на социальное обеспечение, разрабатываемых ФСС РФ, страдает пробелами.

Например, ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> закрепляет, что гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

---

<sup>1</sup> См., например, *Талапина Э.В.* Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 56.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Вместе с тем обращение посредством его направления виртуально по средствам сети Интернет письменным обращением не является.

Представляется, что необходимо в ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 № 59-ФЗ конкретизировать возможность защиты своего права путем направления обращения с использованием сети «Интернет» в тот государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Кроме того, поскольку жалоба может поступить должностному лицу ФСС РФ, занимающегося спорной проблемой о предоставлении социального обеспечения, направление претензии в ФСС РФ с использованием сети «Интернет» вступает в противоречие с ч. 6 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 № 59-ФЗ, которым запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Если в обращении не указан адрес электронной почты, либо адрес места жительства заявителя, а размещение ответа на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» возможно лишь в отношении неопределенного круга лиц (ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 № 59-ФЗ), возникает вопрос: как заявитель сможет получить ответ на свое обращение? Поэтому необходимо законодательно установить техническое решение этого вопроса.

Приведенные проблемы свидетельствуют, прежде всего, о том, что вопросы цифровизации в области защиты права на социальное обеспечение требуют тщательной проработки и, главным образом, с точки зрения формирования нормативной базы, обеспечивающей законодательное обеспечение такой защиты<sup>1</sup>.

Таким образом, на этапе становления советской власти до 1922 г. способы защиты права на социальное обеспечение сводились лишь к ведомственному обжалованию решений нижестоящих органов социальной защиты в вышестоящие, с 1922 г. рассматриваемое право можно было защитить также путем обращения в суд и органы прокуратуры, с 1933 г. до Великой отечественной войны профсоюзная защита обеспечивала высокую эффективную защиту права на пенсионное обеспечение, выплату пособий, иных видов социального обеспечения. Периоды, имевшие особенности защиты права на социальное обеспе-

---

<sup>1</sup> См.: Гусев А.Ю. Отдельные проблемы цифровизации в области защиты права на социальное обеспечение // Кадровик. 2019. № 8. С. 34.

чение, можно определить следующим образом: первый — с 1917 по 1921 гг., второй — с 1921 по 1929 гг., третий — с 1929 по 1941 гг., четвертый — с 1941 по 1945 гг., пятый — с 1945 по 1989 гг., шестой — с 1990 по 1991 гг., особенность второго и шестого обозначенных периодов заключается в возможности судебного обжалования решений уполномоченных органов в сфере социального обеспечения.

В постсоветский период защита права на социальное обеспечение стала обеспечиваться системой государственных органов и граждан вправе обратиться за защитой нарушенного права во внесудебном и судебном порядке.

Тем не менее в настоящее время обращает на себя внимание стабильно высокое количество исковых заявлений, удовлетворяемых судами при рассмотрении споров в области социального обеспечения: в 2018 г. судами в РФ всего рассмотрено споров, возникающих из пенсионного законодательства, — 94 052, из них удовлетворено 82 540, доля удовлетворённых исков составила 88%, всего социальных споров — рассмотрено 39 934, из них удовлетворено 33 225, доля удовлетворённых исков — 83 %, в 2019 г судами рассмотрено всего споров возникающих из пенсионного законодательства — 103 166, из них удовлетворено 89 358, всего социальных споров — 37 428, из них удовлетворено 32 309, то есть доля удовлетворённых исков составляет высокие 86 %, что свидетельствует, с одной стороны, о высокой эффективности его защиты со стороны судов, а с другой, о высоком показателе нарушений социальных прав граждан со стороны государственных (уполномоченных им) органов отвечающих за социальное обеспечение, а также дефектах законодательного регулирования. В постсоветский период эффективно защитить социально-обеспечительные права стало возможным, главным образом, путем обращения в суд. Такая защита обеспечивается Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами.

Анализ полномочий профсоюзных органов, их авторитет и значимая роль в вопросах социального обеспечения в советский период, а также в современной России, позволяют констатировать необходимость усиления роли профсоюзов в настоящее время. Для того, чтобы защита прав работников, в том числе права на социальное обеспечение со стороны профсоюзов была эффективной и реальной, государство должно укреплять статус и авторитет этих органов, наделять профсоюзы законодательно определенными полномочиями для решения стоящих перед ними задачами по защите прав работников, как в сфере труда, так и в области социального обеспечения. В связи с этим полагаем,



что в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>1</sup> (далее — Закон о профсоюзах) целесообразно включить положение, аналогичное ч. 2 ст. 370 Трудового кодекса Российской Федерации, но распространяющееся не только на работодателей, но и на субъектов социально-обеспечительных отношений, которые не выполняют своих обязанностей по отношению к получателям выплат и услуг по социальному обеспечению. В связи с чем считаем целесообразным ст. 22 Закона о профсоюзах, определяющую права профсоюзов на социальную защиту работников, дополнить ч. 3, в которой предусмотреть, что «профессиональные союзы имеют право на осуществление контроля за соблюдением работодателями и их представителями, органами социального обеспечения нормативных правовых актов о социальном обеспечении. Работодатели, органы социального обеспечения обязаны в недельный срок со дня получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить в соответствующий профсоюзный орган о результатах рассмотрения данного требования и принятых мерах»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ.1996. № 3. Ст. 148.

<sup>2</sup> См.: Гусев А.Ю., Шукаева Е.С. Пути сохранения внесудебной защиты права на социальное обеспечение // Российский судья. 2019. № 3. С. 9 - 12.

# Глава 2. Современная концепция защиты социально-обеспечительных прав

## 2.1. Защита материального права на социальное обеспечение

Из норм ст. 76 Конституции РФ следует, что социальная защита включает в себя социальное обеспечение граждан. Среди функций государства, обеспечивающих социальную защиту, выделяется социальная функция, суть которой состоит в том, что государство обязано обеспечить своим гражданам гарантированный минимум жизненных благ. Статус социального приобретает исключительно то государство, в системе внутренних функций которого социальная функция играет ведущую роль<sup>1</sup>.

В Конституции РФ закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод — обязанность государства (ст. 2). Российская Федерация как правовое и социальное государство обеспечивает верховенство законов на всей территории страны, политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Существенными признаками правового государства являются незыблемость и реальное обеспечение прав и свобод граждан, взаимная ответственность государства и гражданина<sup>2</sup>. Совокупность прав и свобод граждан, которыми они пользуются в реальной жизни, определяет их правовое положение или правовой статус<sup>3</sup>.

Социальные права гражданина являются продолжением основных прав и свобод<sup>4</sup>. К числу основных, естественных, прав и свобод относят право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, в том числе жилища и корреспонденции, уважение личного достоинства, чести и доброго имени,

---

<sup>1</sup>См.: *Олейникова С.С.* Становление социальной функции государства в системе его внутренних функций // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. №2(15). С. 34.

<sup>2</sup>См.: *Андреев Ю.Н.* Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, 2010. С.6.

<sup>3</sup>См.: *Сошникова Т.А.* Правовой механизм защиты конституционных прав и свободы в сфере труда. М., 2005. С.6.

<sup>4</sup>См.: *Варламова Н.В.* Классификация прав человека: подходы к проблеме // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С.160.

право иметь имущество в собственности, свобода труда и иной экономической деятельности и т.п. Указанные права относятся к правам первого поколения согласно классификации, предложенной Карелом Вассаком<sup>1</sup>, а права второго поколения, социальные права, являются необходимым условием для реализации прав первого поколения. Социальные права относятся к числу позитивных прав, реализуются при содействии государства, посредством его деятельности<sup>2</sup>.

Обоснованно мнение Н.В. Варламовой, что социально-экономические права являются октроированными в том смысле, что всегда предоставляются государством и претендовать на них можно лишь в той мере, в какой это установлено законом<sup>3</sup>.

Таким образом, социальные права следует определять как личные, социально-экономические позитивные права второго поколения, которые должны быть конкретизированы в законодательстве, исходя из финансовых возможностей государства с учетом обеспечения достойной жизни человека. К числу социальных прав относится право на социальное обеспечение.

Право на социальное обеспечение граждан занимает важное место в системе конституционных прав граждан. Конституции РФ данное право раскрывается как право на социальное обеспечение (ст. 39), право на бесплатную медицинскую помощь (ст. 41), право на индексацию пенсий (ч. 6 ст. 75). Указанные конституционные положения претворяются в жизнь с помощью законов, иных нормативных правовых актов, в том числе и подзаконного характера, принимаемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, что является конституционной обязанностью государства. Конституционный Суд РФ подчеркивает, что законодатель обязан принимать законы, обеспечивающие социальную защиту тех социальных слоев, которые в ней нуждаются, устанавливая механизм реализации этих законов, дифференцируя права по основаниям, которые являются социально оправданными<sup>4</sup>.

Государство обязано не только осуществлять законотворческую деятельность, закрепляя материальные социально-обеспечительные

---

<sup>1</sup> См.: *Vasak K. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier. Paris: UNESCO, 1977.*

<sup>2</sup> См.: *Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 255, Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003. С. 52.*

<sup>3</sup> См.: *Варламова Н.В. Указ. соч. С.162.*

<sup>4</sup> См.: *Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 149-О // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».*

права, исходя из экономических, политических, социальных потребностей граждан этого государства и самого государства, но законодательно обеспечивать такие права процедурными, процессуальными социально-обеспечительными нормами, позволяющими эффективно защитить нарушенное материальное право на социальное обеспечение.

Считая изложенное неоспоримым, необходимо заметить, что отсутствие в российском законодательстве норм, закрепляющих способы защиты социально-обеспеченных прав (способы установлены для защиты гражданских, жилищных, трудовых прав), следует рассматривать как основание для оптимизации в указанной части законодательства о социальном обеспечении.

Статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup> судебная защита определена как эффективное восстановление в правах независимым и беспристрастным судом на основе справедливого и публичного разбирательства дела в разумный срок, предполагающая предоставление достаточных процессуальных полномочий для защиты своих интересов при осуществлении всех процессуальных действий. Право на социальное обеспечение, являясь конституционным, порождает обязанность встречного предоставления социального обеспечения гражданину со стороны государства в конкретном правоотношении, к примеру, в правоотношении, связанном с выплатой страховых взносов работодателем за работника страховщику, возникает встречная обязанность государства (уполномоченного им органа) осуществлять социальное обеспечение работника (гражданина) при наступлении страхового случая.

Государство не имеет права законодательно ограничивать свою обязанность в социально-обеспечительном правоотношении при реализации гражданином права на социальное обеспечение.

Вместе с тем, в силу ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>2</sup> (далее- Закон о страховых пенсиях) при подсчете страхового стажа периоды работы на территории Российской Федерации, предусмотренные ст.11 Закона о страховых пенсиях, до регистрации гражданина в качестве застрахованного лица в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»<sup>3</sup> могут устанавливаться на основании показаний двух и более свидетелей, если докумен-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 163.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I), Ст. 6965.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

ты о работе утрачены в связи со стихийным бедствием (землетрясением, наводнением, ураганом, пожаром и тому подобными причинами) и восстановить их невозможно. В отдельных случаях допускается установление стажа работы на основании показаний двух и более свидетелей при утрате документов и по другим причинам (вследствие небрежного их хранения, умышленного уничтожения и тому подобных причин) не по вине работника. Характер работы показаниями свидетелей не подтверждается.

Следовательно, после регистрации гражданина в качестве застрахованного лица периоды работы на территории Российской Федерации в целях предоставления пенсионного обеспечения свидетельскими показаниями подтверждены быть не могут.

Учитывая, что в приведённом выше пенсионном правоотношении, одной из сторон выступает российское государство (в лице уполномоченных органов), по сути, государство (уполномоченный им орган) как субъект пенсионного правоотношения, имея законодательные полномочия, в случае нарушения права гражданина на социальное обеспечение, ограничивает свою ответственность в сфере предоставления пенсионного обеспечения гражданину, поскольку законодательно исключает возможность свободной оценки судом всех представленных стороной доказательств, ограничивая право гражданина на судебную защиту.

В исследовании проблем права на социальное обеспечение в современную эпоху на первое место выходит не только их «теоретическая разработка, законодательное закрепление такого права, но и создание необходимых условий, гарантий, предпосылок и механизмов их реализации»<sup>1</sup>.

По обоснованному мнению Т.А. Сошниковой, если право не претворяется в жизнь, оно мертво<sup>2</sup>.

Как правильно отмечает Е.А. Лукашева, права человека не реализуются автоматически даже при благоприятных условиях<sup>3</sup>. Нужны особые механизмы для реализации прав, а при необходимости и меры защиты от возможных или реальных их нарушений<sup>4</sup>.

Права не будут должным образом реализованы, если будет отсутствовать система их защиты, что в полной мере касается и консти-

---

<sup>1</sup> См.: Миннигес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013 №6. С.53.

<sup>2</sup> См.: Сошникова Т.А. Указ соч. С.55.

<sup>3</sup> См.: Лукашева Е.А. Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: материалы круглого стола // Государство и право. 1994. №10. С.6.

<sup>4</sup> См.: Сошникова Т.А. Указ. соч. С.55.

туционного права на социальное обеспечение и входящих в него субъективных прав.

Материальное право на социальное обеспечение должно быть обеспечено эффективной защитой.

Необходимость эффективной защиты продиктована не только инфляционными процессами, но и непоследовательностью, разобщенностью, частой сменой содержания соответствующего законодательства РФ, наличием дефектов, коллизий правовых норм, ростом числа граждан и семей, нуждающихся в социальной поддержке от государства в связи с безработицей, сокращением доходов, бедностью, пандемией, другими социальными рисками.

Проблемы защиты права исследовались юристами в теории права. Предложено оперировать категорией «правовая защита», являющаяся более широким понятием и, включающее в себя «защиту права», «охрану права». Отмечается, что защита права осуществляется в соответствии с определенным механизмом, защита права воплощается в определенных формах, осуществляется определенными способами, средствами<sup>1</sup>.

Легального определения понятия «защита права» законодательные акты не содержат.

Разработанные в теории права положения о защите права могут быть взяты за основу и для исследования вопросов защиты права на социальное обеспечение.

Защита права определена С.С. Алексеевым как государственно-принудительная деятельность, направленная на осуществление «восстановительных» задач, а именно на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности<sup>2</sup>.

Важность исследования защиты права на социальное обеспечение как системного явления сложно переоценить. Одним из направлений методологии научного познания, в основе которого лежит рассмотрение объекта как системы, целостного комплекса взаимосвязанных элементов, является системный подход. Его сущность состоит в реализации общей теории систем, согласно которой каждый объект в процессе его исследования должен рассматриваться как большая и сложная система и одновременно как элемент более общей системы. Важным аспектом системного подхода является выработка нового принципа его использования — создание эффективного подхода к познанию для применения его к любому познаваемому материалу, с га-

---

<sup>1</sup> См.: Миннекес И.А. Указ. соч. С. 54.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2т. — М.: Юрид. лит., 1981. — Т.1. С.280.

рантированной целью получить наиболее полное и целостное представление об исследуемом материале<sup>1</sup>.

Защита права осуществляется посредством определенного механизма.

А.А. Сапфинова справедливо отмечает, что «механизм защиты» позволяют стабилизировать правопорядок, а эффективный механизм защиты, — говорить о соблюдении законности»<sup>2</sup>.

Слово «механизм» с точки зрения этимологии определяется как «система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь действия»<sup>3</sup>.

Словарь иностранных слов определяет механизм как внутреннее устройство, совокупность состояний и процессов, составляющих какое-либо явление, устройство для передачи и преобразования, представляющее собой систему тел (звеньев), в которой движение одного или нескольких тел (ведущих) вызывает движение остальных тел системы<sup>4</sup>.

Тем самым «механизм» понимается как определенная система элементов (звеньев), функционирующая в динамике.

Исследование механизма защиты права тесно связано с механизмом правового регулирования. Ю.Н. Андреева обоснованно замечает, что «общее учение о стадиях и элементах механизма правового регулирования можно использовать и для разработки понятия, структуры механизма защиты субъективных гражданских прав»<sup>5</sup>, В.В. Бутнев также отмечает, что механизм защиты субъективных права — важная составная часть механизма правового регулирования социалистических общественных отношений, он предназначен для проведения в жизнь охранительной функции права<sup>6</sup>.

Обращаясь к теории права, следует заметить, что воздействие права на общественные отношения, как обоснованно отмечал С.С. Алексеев, проходит три основные стадии:

1) стадию общего действия юридических норм, где происходит регламентирование поведения субъектов, определение содержания этого поведения, условий возникновения прав и обязанностей;

---

<sup>1</sup> См.: Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход// Новая философская энциклопедия / Институт философии РАН. М.: Мысль, 2010 С.132.

<sup>2</sup> См.: Сапфинова А.А. Сущность механизма защиты трудовых прав. // Современная научная мысль. 2014. № 11. С. 99.

<sup>3</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. доп. М., 2002 С. 354.

<sup>4</sup> См.: Словарь иностранных слов / отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М., 2003. С. 415.

<sup>5</sup> См.: Андреев Ю.Н. Указ соч. С. 64-65.

<sup>6</sup> См.: Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989. С.9.

2) стадию возникновения субъективных прав и обязанностей (правоотношения), на которой конкретные субъекты становятся носителями субъективных прав и обязанностей;

3) стадию реализации прав и обязанностей, на которой права и обязанности воплощаются в жизнь, претворяются в фактическом поведении субъектов<sup>1</sup>.

Указанным стадиям правового воздействия соответствуют основные элементы механизма правового регулирования:

- 1) юридические нормы (нормативная основа);
- 2) субъективные права и обязанности (правоотношение),
- 3) акты реализации прав и обязанностей.
- 4) акты применения, выражающие государственно-принудительное, индивидуализированное действие механизма правового регулирования.

Иные правовые явления: нормативные правовые акты, акты толкования, юридическая техника, правовая ответственность — примыкают к тем или иным основным звеньям механизма<sup>2</sup>.

Современные исследователи в области теории права, конкретизируя указанные выше положения, выделяют пять элементов правового регулирования: норма права, юридический факт или фактический состав, правоотношение, акты реализации прав и обязанностей, правоприменительный акт (факультативный элемент) и соответствующие им 5 стадий «механизма» правового регулирования:

- формулирование общего правила поведения (модель);
- определение специальных условий (возникновение юридического факта, который выступает «спусковым крючком» для движения конкретных субъективных прав и охраняемых интересов);
- установление конкретной юридической связи (с условным разделением субъектов на управомоченных и обязанных);
- реализация субъективных прав и обязанностей;
- правоприменительная деятельность (данная стадия является факультативной)<sup>3</sup>. Ю.Н. Андреев дополнительной стадией (субстадией) обоснованно называет стадию исполнения<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.С.* Собрание сочинений в 10 т. Том 3: Проблемы теории права. Курс лекций. М., 2010. С. 152.

<sup>2</sup> Там же. С.152.

<sup>3</sup> *Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / Отв. М.Н. Марченко. М., 2007. Т.3. С. 96-100; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2005. С. 727-732.*

<sup>4</sup> См.: *Андреев Ю.Н.* Указ. соч. С.68.



Исследуя механизм правового регулирования, рассматриваю лишь микроуровень (в отличие от макроуровня: на котором универсальным средством регулирования общественных отношений выступает вся правовая надстройка, т.е. право, отрасль права, правовые нормы, правоотношения и др.), на котором действуют лишь конкретные правовые средства воздействия на субъектов права<sup>1</sup>.

Акты реализации прав и обязанностей представляют собой фактическое поведение субъектов, выраженное в их соблюдении, исполнении, использовании. Такое действие представляет собой нормальное действие «механизма».

Применение права связано с «аномальным» развитием общественных отношений<sup>2</sup> и дает начало действию механизма защиты права и развитию охранительных отношений, опосредуемых охранительными нормами права. О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский верно отмечали, что в случае правонарушения между субъектами регулятивного правоотношения возникает новое охранительное отношение<sup>3</sup>.

Исследование правоотношения после нарушения права позволяет сделать вывод о необходимости исследования механизма защиты субъективных прав и интересов как одного из «блоков» в системе правового регулирования. При этом защита права не сводится к принудительному его осуществлению, а предполагает целую систему элементов механизма защиты — средств защиты<sup>4</sup>.

Понятие «механизм защиты прав и свобод граждан» активно исследовалось представителями различных юридических наук, однако единой точки зрения по этому вопросу до сих пор не выработано.

В теории права исследователи отождествляют его с системой гарантий защиты права. Такая точка зрения представлена в работах Е.А. Еремеевой<sup>5</sup> и считается узким толкованием этого понятия. Е.А. Лукашева придерживается подобной точки зрения, вместе с тем ограничиваясь только юридическими гарантиями, считая именно их механизмом защиты прав<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Трудовое право России: учебник / под ред. С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012. С.44.

<sup>2</sup> См.: Андреев Ю.Н. Указ. соч. С.65.

<sup>3</sup> См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С.193-194.

<sup>4</sup> См.: Бутнев В.В. Несколько замечаний к дискуссии о теории охранительных правоотношений // Григорьева М.А. К вопросу о теории охранительных гражданских правоотношений // Вестник КрасГАУ. 2010. №6. С.171.

<sup>5</sup> См.: Еремеева Е.А. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина: понятие, структура, непосредственное действие // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 3.

<sup>6</sup> См.: Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Государство и право. 1994. № 10. С.10-19.

Широкая трактовка понятия правового механизма защиты прав и свобод представляет собой «совокупность правовых норм, правовых учреждений и юридических процедур, при помощи которых осуществляется защита и восстановление охраняемых законом прав и интересов человека и гражданина»<sup>1</sup>.

А.В. Стремоухов полагает, что механизм защиты прав представляет собой «взятую в единстве систему взаимодействующих правовых средств, с помощью которых государство осуществляет юридическое воздействие на правоотношения с целью признания, соблюдения и реализации прав человека»<sup>2</sup>. В целом, соглашаясь с указанным определением, нужно дополнить его, расширив, и включив в него международные и наднациональные структуры, осуществляющие те же действия с целью защиты прав работников. Более обоснованным следует считать определение, данное А.С. Мордовцом о том, что механизм защиты прав — «система международных и национально-государственных средств, правил и процедур, гарантирующих уважение и условия достойного существования личности, соблюдение, охрану и защиту всех ее прав»<sup>3</sup>. В структуре данного механизма Мордовец А.С. выделяет «общественные нормы; правомерную деятельность субъектов прав человека и гражданина; гласность; общественное мнение; гарантии (общие, специальные, юридические, организационные); процедуры; ответственность; контроль»<sup>4</sup>.

Механизм защиты права подвергался исследованию учеными в отраслевых юридических науках.

Т.А. Сошниковой механизм защиты трудовых прав и свобод охарактеризован как совокупность правовых норм, правовых учреждений и юридических процедур, при помощи которых осуществляется защита и восстановление охраняемых законом прав и интересов человека и гражданина. Выделены три механизма: государственный, механизм публичной власти муниципального образования, механизм защиты со стороны общественных объединений (в т. ч. профсоюзы)<sup>5</sup>.

Гражданско-правовой механизм защиты субъективных гражданских прав Ю.Н. Андреев характеризовал как эффективно действующий

---

<sup>1</sup> См.: Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Право и законодательство. 2013. №6. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2007. С. 161.

<sup>3</sup> См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 85.

<sup>4</sup> См.: Мордовец А.С. Указ. соч. С. 8.

<sup>5</sup> См.: Сошникова Т.А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда. М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2005. С. 93. 101—103.

щую, динамичную, внутренне согласованную, взаимно обусловленную систему правозащитного регулирования и защиты, элементов защиты, используемых в определенной взаимосвязи и последовательности (стадии); совокупность регулятивных и охранительных норм позитивного (гражданского) права, субъективных прав и юридических обязанностей, охранительных гражданских правоотношений, реально исполняемых правоприменительных актов, фактических и юридических действий по самозащите и защите нарушенных (оспариваемых) прав; комплекс реально действующих адекватных гражданско-правовых способов, средств (инструментов, форм), организационных, процессуальных (процедурных) норм, приемов и технологий защиты права, стадий, иных факторов и условий в целях предупреждения возможных и пресечения совершаемых гражданских правонарушений; устранение препятствий в осуществлении субъективных гражданских прав; восстановление нарушенных субъективных гражданских прав и законных интересов обратившегося за защитой лица (правообладателя); укрепление конституционного правопорядка<sup>1</sup>.

Комплексного исследования механизма защиты социально-обеспечительных прав до настоящего времени не проводилось.

Защита права на социальное обеспечение является межотраслевым институтом: защита связана с применением норм гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, административного права и др.

Выглядит неактуальным вывод О.В. Ерофеевой о том, что на современном этапе развития отрасли права социального обеспечения отсутствуют основания для выделения в ее системе самостоятельного института по рассмотрению споров и жалоб<sup>2</sup>. В настоящее время такая необходимость явно назрела, поскольку количество споров и жалоб в области защиты прав граждан в сфере права социального обеспечения неуклонно растет.

Система защиты прав человека рассматривается в двух аспектах, в узком смысле (именно такой подход применен в настоящей работе), как функционирование уполномоченных государственных органов, основной задачей которых является защита прав человека, а также в широком — как сложную универсальную систему государственно-правовых институтов, средств, действий, предназначенных для пресечения нарушений прав человека, их восстановления или соразмерной

---

<sup>1</sup> См.: Андреев Ю.Н. Указ соч. С.69.

<sup>2</sup> См.: Ерофеева О.В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20.

компенсации, обеспечивающих условия свободного развития индивида и общества<sup>1</sup>. А.Я. Петров обоснованно указывает, что такой подход отражает сущность системы защиты прав, одновременно учитывая многообразие содержательного аспекта данного явления<sup>2</sup>.

И механизм защиты права на социальное обеспечение, и механизм правового регулирования, представляющий его составную часть, должны быть исследованы одновременно, поскольку обладают общими чертами и признаками.

Для защиты права на социальное обеспечение характерны все элементы механизма, разработанные в теории права: наличие нормы права, предоставляющей полномочия на защиту, охранительные субъективные права и обязанности (охранительное правоотношение), возникающее между государством, уполномоченным государственным органом и гражданином (семьей), акты реализации прав и обязанностей, акты применения: решение юрисдикционного органа (решение суда).

Важно отметить, что механизмы правового регулирования социально-обеспечительных отношений имеют свои характерные особенности, что обоснованно подчеркивает М.Б. Филлипова, отмечая следующие черты:

1) преимущественно используются императивные предписания, подкрепленные запретами с незначительным удельным весом дозволений, адресованных обеспечиваемому субъекту, которые закрепляются в нормативном порядке на централизованном уровне;

2) используется нормативное закрепление оснований возникновения права на обеспечение в виде социальных рисков как обстоятельств, не зависящих (или зависящих в минимальной степени) от воли людей;

3) применение императивного порядка установления прав и обязанностей сторон правоотношения, которые возникают в силу сложного фактического состава, включающего в себя, помимо нормативно установленного основания обеспечения, также волеизъявление обеспечиваемого субъекта;

4) использование особого рода правоприменения как «пассивного» акта констатации оснований обеспечения в ответ на волеизъявление обеспечиваемого субъекта;

5) применение не карательных санкций, а санкций правосоставительного и правоограничительного характера в отношении обес-

---

<sup>1</sup> См., например, Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 80—91.

<sup>2</sup> См.: Петров А. Я. Защита трудовых прав: история, теория и практика: учебник для вузов / А. Я. Петров. — М.: Юрайт, 2021. С. 111.

печиваемого гражданина и санкций правосстановительного характера в отношении обеспечивающего субъекта<sup>1</sup>.

Отмеченные черты механизма правового регулирования отражаются на особенностях системы защиты права на социальное обеспечение: значение юрисдикционных (государственных) форм защиты в случае нарушения права на социальное обеспечение является доминирующим. Не случайно именно обращение в суд для защиты нарушенного субъективного права на социальное обеспечение является наиболее эффективным способом защиты такого права<sup>2</sup>.

Механизм защиты социально-обеспечительных прав характеризуется своими субъектами, объектами, стадиями защиты. Любой механизм защиты в области социального обеспечения невозможен без опосредования правовыми нормами, имеет свои юридические процедуры, специфику функционирования.

Субъектами механизма защиты в области социального обеспечения выступают как государственные органы (органы и должностные лица законодательной, исполнительной, судебной власти), так и общественные организации (профсоюзы). Последние при защите права на социальное обеспечение используют, в подавляющем большинстве, комбинированный способ защиты, прибегая для получения правоприменительного акта в юрисдикционные органы.

Объектом защиты в сфере социального обеспечения выступают как нормы права, так и субъективные права, которые этими нормами установлены, а также охраняемые законом интересы.

В области социального обеспечения в механизме защиты прав и свобод основную роль играют государственные органы (организации). Механизм защиты со стороны общественных организаций более неопределенный и менее используемый, чем, к примеру, в трудовом праве.

Механизм публичной власти муниципального образования (органов местного самоуправления) в защите права на социальное обеспечение не заметен, а самозащита вообще отсутствует. Использование комбинированного способа, в котором обращение гражданина по своей инициативе в тот или иной государственный или общественный орган (организацию) приводит в действие первый механизм из числа названных Т.А. Сошниковой.

---

<sup>1</sup> См.: Право социального обеспечения: учебник и практикум для академического бакалавриата/ отв. ред. М.В. Филлипова. — М.: Издательство Юрайт, 2015. С.48- 49.

<sup>2</sup> См.: Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. М., 2018. С. 30.

М.И. Аверьянова отмечает, что в сфере социального обеспечения могут быть использованы следующие механизмы защиты социально-обеспечительных прав: государственный надзор и контроль; контроль, осуществляемый уполномоченными законом организациями; общественный контроль; административная защита через вышестоящие (уполномоченные) органы (организации); судебная защита, самозащита. Автором отмечается, что посредством механизма самозащиты граждан вправе обращаться за защитой своих социально-обеспечительных прав в средства массовой информации и правозащитные организации, а также использовать и иные механизмы защиты, например, административную или судебную защиту<sup>1</sup>.

С такой точкой зрения М.И. Аверьяновой трудно согласиться: обращение в средства массовой информации, правозащитные организации, куда поступает заявление о защите социально-обеспечительного права, не обладают полномочиями на вынесение правоприменительного акта, непосредственно восстанавливающего нарушенное право, гражданин или организации, вынуждены будут обратиться в юрисдикционный орган, чтобы получить защиту права на социальное обеспечение, т.е. обратиться к юрисдикционной форме защиты права.

Принимая во внимание, что механизмы защиты права опосредуются охранительными нормами, «запускаются» при наличии юридического факта нарушения права (к примеру, необоснованного отказа территориального Пенсионного фонда РФ в назначении досрочной страховой пенсии по старости), оканчиваются вынесением правоприменительного акта, верно отметить, что перечисленные М.И. Аверьяновой механизмы защиты права на социальное обеспечение являются не механизмами, а способами защиты права на социальное обеспечение.

Самозащита в праве социальное обеспечение отсутствует<sup>2</sup>, поскольку одним из условий ее применения является осуществление такой защиты возможностями самого гражданина без использования обращения к компетентным органам, что невозможно, а защита своих социально-обеспечительных прав путем обращения в средства массовой информации, правозащитные организации, административные органы, в суд есть защита права путем обращения в государственные органы, либо комбинированный способ защиты, когда гражданин обращается в организацию, которая затем оказывает ему содействие в об-

---

<sup>1</sup> См.: Аверьянова М.И. Право социального обеспечения (с практикумом): учебное пособие. — М.: Кнорус, 2020. С. 244-245.

<sup>2</sup> См.: Гусев А.Ю. Указ. соч. С.29.

ращении в государственные органы для восстановления нарушенного права.

Механизм защиты в праве социального обеспечения представляет собой эффективно действующую систему, совокупность регулятивных и охранительных норм позитивного права, субъективных прав и юридических обязанностей, охранительных социально-обеспечительных правоотношений, реально исполняемых правоприменительных актов, комплекс реально действующих адекватных социально-обеспечительных способов, форм, средств, организационных, процедурных норм в целях предупреждения возможных и пресечения совершаемых социально-обеспечительных правонарушений; устранение препятствий в осуществлении субъективных прав; восстановление нарушенных субъективных прав и законных интересов обратившегося за защитой лица (правообладателя).

Важное влияние на функционирование механизма защиты социально-обеспечительных права оказывают принципы защиты права.

К ним следует отнести: 1) диспозитивность; 2) беспрепятственное осуществление защиты, доступность; 4) законность; 5) объективность, обоснованность; 7) добросовестность; 8) разумность; 9) соразмерность; 10) гармоничное сочетание публичных и частных интересов; 11) реальное исполнение, эффективность.

Защита права на социальное обеспечение обеспечивается также охраной данного права.

В теории права Н.С. Малеин обоснованно предложил различать понятия охраны и защиты права, указывая, что охрана права является более широким понятием, включающее все юридические правила по поводу определенного блага, под защитой права, понимая меры, предусмотренные в законе в тех случаях, когда право уже нарушено<sup>1</sup>. Есть другая точка зрения: А.Я. Петров отмечает, что целесообразнее термин «охрана» относить лишь к мерам, применяемым до нарушения права, а термин «защита» употреблять к мерам, применяемым после правонарушения, для восстановления нарушенного права<sup>2</sup>. Соглашаясь с точкой зрения Н.С. Малеина, считаю, что достижение реализации права способствует как его охрана, так и защита в случае его нарушения.

Охрана, а также защита права граждан в отдельных отраслях российского права, осуществляются, как правило, специально уполномоченными органами: органами опеки и попечительства — семейных

---

<sup>1</sup> См.: Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С.18-19.

<sup>2</sup> См.: Петров, А. Я. Указ. соч. С.109.

прав, прав детей (ст. 8 СК РФ), органами, осуществляющими государственный жилищный надзор — жилищных прав (ст. 20 ЖК РФ), федеральная инспекция труда, — контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 353 ТК РФ).

Специально уполномоченный орган по защите социально-обеспечительных прав действующим законодательством не предусмотрен<sup>1</sup>.

Вместе с тем, потребность в нем существует: им мог бы стать специально созданный государственный орган по защите (охране) социально-обеспечительных прав, либо можно ставить вопрос о выделении специальных подразделений в органах прокуратуры, либо в Федеральной службе по труду и занятости.

Защита социально-обеспечительных прав реализуется определенными способами, в определенных формах, с помощью средств и мер защиты.

Формы и способы защиты неразрывно связаны: каждый избранный способ защиты осуществляется в определенной форме.

Легального закрепления понятий форма и способ защиты в законодательных актах нет. Вместе с тем данные правовые категории были исследованы представителями отдельных отраслевых юридических наук.

Под формами права в гражданском процессе принято понимать комплекс внутренне согласованных организационных мероприятий по защите субъективных права, протекающая в рамках единого правового режима<sup>2</sup>.

Исследуя форму защиты трудовых прав, А.А. Сапфилова характеризовала ее как регулируемый законодательством порядок (процедура) осуществления деятельности по применению правовых средств, обеспечивающих пресечение нарушений трудовых прав, их восстановление (признание) или устранение препятствий в реализации<sup>3</sup>.

Форма защиты права, обуславливает выбор последнего, вместе с тем отождествлять форму и способ не верно, поскольку, если способ защиты суть действие, направленное на защиту нарушенного субъективного права, то форма — порядок осуществления таких действий.

---

<sup>1</sup> См.: Гусев А.Ю. Проблемы защиты права российских граждан на социальное обеспечение// Социальное и пенсионное право. 2020. №2. С.21.

<sup>2</sup> См., например, Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав. // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Сапфилова А.А. Формы и способы защиты трудовых прав (теоретические аспекты). Краснодар, 2008. С.92.



Формы права подразделяются на юрисдикционные (правовые) и неюрисдикционные (неправовые), международные и внутригосударственные.

Юрисдикционная форма защиты в праве социального обеспечения представляет собой регулируемый законодательством порядок (процедуру) осуществления деятельности по применению правовых средств, обеспечивающих пресечение нарушений социально-обеспечительных прав и законных интересов, их признание, либо восстановление устранение препятствий в реализации прав и законных интересов.

К юрисдикционным формам защиты социально-обеспечительных прав относятся судебная защита, а также надзор (контроль) за соблюдением таких прав.

Под неюрисдикционной формой защиты в праве социального обеспечения понимается применение способов защиты управомоченным субъектом самостоятельно, без обращения к государственному органу. К примеру, когда гражданин, чье право нарушено, обращается за его защитой в профсоюз.

Международные и национальные (внутригосударственные) формы защиты отличаются уровнем законодательного регулирования, международные формы защиты представлены в международных правовых актах.

Каждая форма защиты объединяет в единое целое конкретные, характерные для нее способы<sup>1</sup>.

Способ защиты гражданских прав есть совокупность приемов (подходов, технологий) для достижения поставленной цели гражданско-правовой защиты (правопритязание, пресечение, устранение отрицательных последствий правонарушения, восстановление нарушенных права, компенсация понесенных потерь и т.д.)<sup>2</sup>. А.П. Вершинин обоснованно отмечает, что способ — это «действия, непосредственно направленные на устранение препятствий на пути осуществления прав субъектами»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Сапфирова А.А.* Формы и способы защиты трудовых прав (теоретические аспекты). Краснодар, 2008. С.33.

<sup>2</sup> См.: *Андреев Ю.Н.* Указ соч. С.114.

<sup>3</sup> См.: *Вершинин А.П.* Выбор способа защиты гражданских прав. СПб.: Специальный юридический факультет по переподготовке кадров по юридическим наукам Санкт-Петербургского государственного университета, 2000. С. 32.

В отличие от способа защиты *средство защиты* выступает «орудием» защиты, «непосредственным требованием о защите»<sup>1</sup>, правовым инструментом (заявление, жалоба, иск, административное исковое заявление и проч.), в том числе обращение, поданное в электронном виде. Учитывая активное развитие цифровизации в области права,<sup>2</sup> в настоящее время подача электронных исков является весьма распространенным средством защиты субъективных прав и права на социальное обеспечение. В 2021 году в суды общей юрисдикции подано более 1,5 миллиона исковых заявлений.

Законодательные акты, регулирующие социально-обеспечительные отношения, способов защиты данного права не содержат в отличие от гражданского, трудового, жилищного права: перечни способов защиты соответствующего права нормативно представлены в статье 12 ГК РФ, статье 11 ЖК РФ и ст.352 ТК РФ<sup>3</sup>. В отличие от способов, закрепленных в ст. 352 ТК РФ<sup>4</sup>, способы защиты, изложенные в ст.12 ГК РФ, в целом восприняты Жилищным кодексом РФ (ст. 11) с учетом особенностей жилищных правоотношений, и также как в ГК РФ носят открытый характер.

Принимая во внимание, что способ — это определенное действие, направленное на защиту нарушенного субъективного права на социальное обеспечение, более точно виды таких способов, характерные для защиты права на социальное обеспечение,<sup>5</sup> приведены в ст. 12 ГК РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Сапфинова А.А. Указ. соч. С.93.

<sup>2</sup> См., напр, Гусев А.Ю., Сулейманова Ф.О. Отдельные аспекты судебной защиты права на социальное обеспечение в условиях цифровизации // Российская юстиция. 2019. №9. С.53.

<sup>3</sup> Факт законодательного закрепления способов защиты трудовых прав в ст. 352 Трудового кодекса РФ опровергает довод А.А. Шуваловой о том, что одной из основных сложностей для реализации субъектами трудовых правоотношений своего права на защиту является отсутствие в Трудовом кодексе Российской Федерации конкретных способов защиты трудовых прав и правовых интересов // См.: Шувалова А.А. Способы судебной защиты трудовых прав и правовых интересов. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 3.

<sup>4</sup> В литературе обоснованно указывают, что в ст. 352 ТК РФ перечислены не способы, а формы защиты трудовых прав// См.: Барышникова Т.Ю. Формы и способы защиты трудовых прав и охраняемых законом интересов в российском трудовом праве. Дисс... канд. юрид. наук. Ярославль, 2005. С.77,85; Сапфинова А.А. Указ соч. С.32; Шувалова А.А. Способы судебной защиты трудовых прав и правовых интересов. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 10. Шувалова А.А. предложила привести название статьи 352 ТК РФ в соответствие с ее содержанием, которое представляет собой перечисление не способов, а форм защиты трудовых прав и свобод, и ввести в ТК РФ новую статью 352.1 «Способы защиты трудовых прав и правовых интересов» // См.: Шувалова А.А. Указ. соч. С. 21-22.

<sup>5</sup> См.: Аверьянова М.И. Указ соч. С.99.; См.: Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. С. 29.

Наиболее часто для защиты права на социальное обеспечение используются такие способы как:

- признание социально-обеспечительного права;
- восстановление положения, существовавшего до нарушения социально-обеспечительного права;
- пресечение действий, нарушающих социально-обеспечительное право или создающих угрозу его нарушения;
- признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- изменение или прекращение социально-обеспечительного правоотношения;
- неприменение судом нормативного правового акта государственного органа, либо органа местного самоуправления, противоречащего федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу;
- признание судом недействующими полностью или в части нормативного правового акта государственного органа, либо органа местного самоуправления, нарушающего социально-обеспечительные права и противоречащих закону, иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу;
- отмена индивидуального акта уполномоченного органа (организации), не соответствующего (противоречащего) законодательству РФ,
- компенсация морального вреда в связи с нарушением социально-обеспечительного права.

Социально-обеспечительный спор может быть успешно разрешен путем переговоров, который следует рассматривать как способ защиты рассматриваемых прав.

Толковый словарь определяет переговоры как «обмен мнениями с деловой целью»<sup>1</sup>, т.е. понимает под ними общение официального характера. Под переговорами следует понимать любые случаи вербального общения людей по любому поводу и кругу вопросов<sup>2</sup>.

К примеру, при вынесении территориальным органом Пенсионного фонда РФ по заявлению гражданина решения об отказе в назначении досрочной страховой пенсии по старости, заявитель может обратиться к представителю уполномоченного государством органа в обла-

---

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. URL: sheba.spb.ru (дата обращения: 26.07.2021).

<sup>2</sup> См.: *Стельмах В.Ю.* Предмет контроля и записи переговоров как следственного действия // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 160.

сти пенсионного обеспечения для разъяснения принятого решения<sup>1</sup>, тем самым вступив с противоположной стороной социально-обеспечительного правоотношения в переговоры. Их результатом может быть решение заявителя о предоставлении в территориальный орган Пенсионного фонда РФ дополнительных документов, подтверждающих его право на назначение пенсии, и обжалование принятого решения в ведомственном порядке с целью получения положительного решения, либо разъяснение гражданину со стороны представителя Пенсионного фонда РФ его возможности обращения в юрисдикционный орган (прежде всего, в суд) для обжалования отрицательного решения уполномоченного государством органа, и в этом случае прийти к выводу о наличии такого способа защиты социально-обеспечительных прав как *комбинированные переговоры*, сочетающие в себе элемент консультирования должностным лицом гражданина по вопросу о разрешении возникших разногласий.

Способом защиты права на социальное обеспечение следует считать и *посредничество* на досудебной стадии разрешения социально-обеспечительного спора, примером которого выступает деятельность судебных примирителей (ст. 153.6 —153.8 ГПК РФ).

В силу ч.1 ст.147 ГПК РФ после принятия заявления судом стороны могут урегулировать спор обратившись за содействием к медиатору, судебному примирителю в целях урегулирования спора.

Составным элементом защиты права, и в частности, права на социальное обеспечение, выступает *ответственность*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> К примеру, в силу п. 80, 94 постановление Правления ПФ РФ от 23 января 2019 № 16п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению» в целях предоставления государственной услуги, консультаций и информирования о ходе предоставления государственной услуги допускается осуществление приема граждан по предварительной записи; в случае обращения гражданина за назначением страховой пенсии, накопительной пенсии должностное лицо разъясняет гражданину о возможности назначения указанных пенсий с его согласия по имеющимся в распоряжении территориального органа ПФР сведениям индивидуального (персонифицированного) учета; Согласно п. 6 Приказа ФСС РФ от 20 мая 2019 № 262 «Об утверждении Административного регламента Фонда социального страхования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по назначению обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в виде единовременной и (или) ежемесячной страховых выплат застрахованному либо лицам, имеющим право на получение страховых выплат в случае его смерти» информация о порядке предоставления государственной услуги предоставляется по телефону, путем электронного информирования, на личном приеме.

<sup>2</sup> См., напр., *Стремоухов А.В.* Правовая защита человека. СПб.: Изд-во СПб ГУП, 2007. С. 161.; *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 85.

Рассматривая защиту права как государственно-принудительную деятельность, направленную на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности<sup>1</sup> «связываю» защиту с понятием юридической ответственности, основным элементом которой также является использование государственно-принудительного механизма со стороны государства для восстановления нарушенного права.

Ответственность безусловно усиливает защиту права на социальное обеспечение. Если государственный орган, предоставивший обеспечение, нарушил право гражданина (к примеру, необоснованно не выплатил, недоплатил пенсию, пособие), либо гражданин незаконно получил социальное обеспечение (не предоставил сведения, влекущие изменение размера социального обеспечения), обязанная сторона охранительных социально-обеспечительных отношений при наличии оснований может быть привлечена к административной, уголовной, иному виду ответственности. Изложенное подчеркивает также и важную превентивную функцию ответственности в праве социального обеспечения: с одной стороны, лицо, привлеченное к ответственности, предупреждается о наступлении негативных последствий в будущем при повторении правонарушения, а с другой, другие лица, зная о неблагоприятных последствиях ответственности виновного, не повторят подобного нарушения закона, что является проявлением общей превенции.

Вместе с тем защита права понятие более широкое, чем понятие ответственности, защита может осуществляться общественными организациями, к примеру, профсоюзами, без обращения к помощи государственных органов, в ходе реализации субъективных прав могут быть созданы препятствия, устранение которых также попадает под понятие «защита права» (например, внесение предостережения прокурором).

Для ответственности в праве социального обеспечения характерны следующие особенности: во-первых, источники права социального обеспечения не предусматривают какой-либо формы возмещения (пени, неустойки), в случае нарушения права гражданина на социальное обеспечение (к примеру, не предоставления в срок или не в полном объеме пенсии, пособия, компенсации и др.)<sup>2</sup>; во-вторых, ответственность сторон социально-обеспечительных отношений заключается в том, что к ним применяются не карательные, а правовосстановитель-

---

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1., Свердловск, 1972. С. 378—381.

<sup>2</sup> На данный дефект регулирования вопросов социального обеспечения еще в 2007 г. указывал С.С. Маслов, который на законодательном уровне до настоящего времени не устранен // *Маслов С.С.* Указ. соч. С.13.

ные и правоограничительные санкции<sup>1</sup>; в-третьих, нормы, регулирующие юридическую ответственность за нарушение права на социальное обеспечение, содержатся преимущественно в кодифицированных актах (Кодекс об административных правонарушениях РФ, Уголовный кодекс РФ). Зачастую механизм реализации норм об ответственности, указанных в нормативных правовых актах, регулирующих социально-обеспечительные отношения, не реализован (к примеру, ст. 32 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. №181 «О социальной защите инвалидов в РФ»).

Административная ответственность в сфере социального обеспечения может наступать в случае совершения правонарушений, предусмотренных КоАП РФ в сфере обязательного социального страхования (ст. 15.32—15.33.2, 15.34, 15.34.1), в сфере охраны здоровья (ст. 6.2, 6.3, 6.28—6.33), социального обеспечения при погребении (ст. 5.41), мер социальной поддержки инвалидов (ст. 5.43).

Уголовная ответственность установлена Уголовным кодексом РФ и предусматривается в случаях неоказания помощи больному (ст. 124), оставления заведомо беспомощного лица в опасности (ст. 125), невыплаты пенсий, пособий и иных установленных законом выплат (ст. 145.1), уклонения от уплаты страховых взносов (ст. 199, 199.3, 199.4), незаконной медицинской или фармацевтической деятельности (ст. 235) и др.

Социально-обеспечительная ответственность предусмотрена, например, ст. 28 Закона о страховых пенсиях, которой установлено, что виновные лица за предоставление недостоверных сведений или несвоевременное представление сведений для установления и выплаты страховой пенсии, повлекших за собой перерасход средств на выплату пенсий, возмещают Пенсионному фонду РФ причиненный ущерб.

В отличие от защиты права на социальное обеспечение ответственность за нарушение такого права выражается в претерпевании правонарушителем негативных последствий, предусмотренных законом, влекущих лишения личного, либо имущественного характера, что не исключает обязанность правонарушителя восстановить нарушенное социально-обеспечительное право<sup>2</sup>.

С.С. Масловым юридическая ответственность в праве социального обеспечения определяется как фактическое претерпевание право-

---

<sup>1</sup> См.: Право социального обеспечения: учебник и практикум для академического бакалавриата/ отв. ред. М.В. Филиппова. —М.: Издательство Юрайт, 2015.С.48.

<sup>2</sup> См.: *Маслов С.С.* Понятие и виды юридической ответственности субъектов правоотношений по социальному обеспечению: дис. ... канд. юрид. наук. С 8.

нарушителем лишений имущественного характера, предусмотренных санкцией, вследствие нарушений предписаний норм права социального обеспечения, с целью восстановления нарушенного права<sup>1</sup>.

Такое определение является обоснованным, однако не учитывает того обстоятельства, что нарушение социально-обеспечительных норм может влечь также административную и уголовную ответственность. Поэтому целесообразнее использовать понятие «ответственность за нарушение социально-обеспечительных норм», поскольку такой термин позволяет использовать весь арсенал охранительных правовых норм различных отраслей права для охраны, защиты права на социальное обеспечение, включая в состав данного понятия, помимо ответственности за нарушение нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения, также ответственность, предусмотренную нормами КоАП РФ, УК РФ.

Этой же точки зрения придерживается С.В. Люминарская, отмечая, что юридическая ответственность в сфере социального обеспечения проявляется во взаимодействии смежных отраслей, где большое значение имеют нормы о финансовой ответственности участников отношений по социальному страхованию, административной и уголовной ответственности (в контексте защиты прав и интересов участников общественных отношений по социальному обеспечению). Каждое из этих направлений правового регулирования имеет свои особенности, не лишено проблемных аспектов и представляет интерес для исследования<sup>2</sup>.

Такой подход к определению ответственности в праве социального обеспечения позволяет использовать для защиты права охранительные нормы разной отраслевой принадлежности, а при выявлении дефектов закона, эффективно оптимизировать законодательство, регулирующее социально-обеспечительные отношения<sup>3</sup>.

## **2.2. Проблемы применения норм, регулирующих защиту социально-обеспечительных прав**

Правоприменительная практика позволяет анализировать состояние законодательства, регулирующего отношения в сфере социального обеспечения, выявлять «слабое звено» в нормативном регулировании отношений в области социального обеспечения, выявлять дефекты

---

<sup>1</sup> См.: *Маслов С.С.* Указ. соч. С.8.

<sup>2</sup> См.: *Люминарская С.В.* Вопросы ответственности в праве социального обеспечения // *Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право».* 2010. № 2. С. 59.

<sup>3</sup> *Право социального обеспечения. Особенная часть : учебник / коллектив авторов;* под ред. М.О. Буяновой. — Москва: КНОРУС, 2021. — 414 с. — (Бакалавриат). С.177-214.

социально-обеспечительного законодательства, что безусловно позволяет ставить вопрос об оптимизации, законодательного регулирования социально-обеспечительных отношений.

Такая практика представлена, во-первых, деятельностью судов различных уровней (Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов), во-вторых, деятельностью органов, уполномоченных государством на социальное обеспечение (территориальных органов Пенсионного фонда РФ, отделов социального обеспечения, государственной инспекции труда и др.).

Особое место в защите права граждан на социальное обеспечение и корректировке законодательных установлений занимают постановления Конституционного Суда РФ, которые адресуются неопределенному кругу лиц, носят общеобязательный характер, их юридическая сила практически равна силе Конституции РФ<sup>1</sup>.

Так, Конституционный Суд РФ признал за вдовами военнослужащих право на компенсацию платы за капитальный ремонт, обязав федерального законодателя незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Постановлением Конституционного Суда РФ № 12-П от 25 февраля 2019 года<sup>2</sup> устранен пробел закона п. 4 ст. 24 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (эти положения были признаны несоответствующими ст. 19, 39 Конституции РФ) и защищено право члена семьи военнослужащего на получение социального обеспечения. Гражданка Журавель являлась вдовой гражданина уволенного с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службы, за истцом КС РФ было признано право на предоставление компенсационных выплат в связи с оплатой взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 16-П от 29 марта 2019 г.<sup>3</sup> внесены коррективы в законодательное регулирование социально-обеспечительных отношений, установленных ч. 6 ст. 21 Федерального закона от 6 марта 2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>4</sup> и ч. 15 ст. 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставле-

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 67.

<sup>2</sup> Российская газета. 2019. 5 марта.

<sup>3</sup> Российская газета. 2019. 9 апреля.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.



нии им отдельных выплат»<sup>1</sup>: эти положения признаны несоответствующими ст.19, 39, 55, 59 Конституции РФ, если рассматриваются как исключаяющие возможность предоставления одному и тому же лицу из числа военнослужащих получивших военную травму, участвуя в борьбе с терроризмом, единовременных пособий по двум основаниям, установленными данными законами.

Конституционный Суд РФ установил, что гражданин П. получил военную травму во время боевых действий по противодействию терроризму. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» ему была выплачено единовременное пособие в 300 000 рублей. В 2014 г. здоровье П. стало ухудшаться и он был уволен из вооруженных сил РФ как негодный к службе вследствие военной травмы и рассчитывал получить единовременное пособие в 2 млн. руб. по Федеральному закону «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Так как он получил выплату по тем же основаниям в соответствии с иными федеральными законами, ему было отказано, что и было признано Судом неправомерным<sup>2</sup>.

Правоприменительная практика судов общей юрисдикции позволяет выявлять пробелы, коллизии, противоречия социально-обеспечительного законодательства.

Разрешение судами общей юрисдикции споров, связанных с выплатой пособия в связи с временной нетрудоспособностью, по беременности и родам, позволил обратить внимание на коллизию норм ст. 2 и ч.4 ст.13 Федерального закона РФ от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее — Закон от 29 декабря 2006 г.).

В соответствии со ст. 2 Закон от 29 декабря 2006 г застрахованные лица — это лица, подлежащие социальному страхованию, а к ним, в свою очередь, относятся лица, работающие по трудовым договорам.

В силу ч. 4 ст. 13 указанного Закона застрахованным лицам, в случае прекращения деятельности страхователем на день обращения данного лица за пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячным пособием по уходу за ребенком, назначение и выплата указанных пособий, производится Фондом социального страхования РФ.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> См.: Гусев А.Ю. К вопросу о способах защиты права на социальное обеспечение // Кадровик. 2019. № 7. С. 57-63.

При сопоставлении двух этих норм возникает вопрос, как может застрахованным лицом являться лицо, страхователь которого прекращен, так как в случае прекращения деятельности страхователя, лицо теряет с ним правовую связь и, по сути, уже не может являться застрахованным лицом, в контексте п.1 ч.1 ст. 2 Закон от 29 декабря 2006 г.

При этом закон в ч. 4 ст. 13 называет таковых именно «застрахованными лицами».

Коллизия является не чем иным, как результатом погрешности, допущенной в процессе предметного нормотворчества.

Ситуацию можно рассмотреть в двух аспектах: нормы, консолидированные в рамках одного законодательного акта, по сути, противоречат друг другу и могут быть применены только как взаимоисключающие, т.е. либо необходимо применять ч. 4 ст. 13 Закона от 29 декабря 2006 г. и тем самым исключаем ст. 2 Закон от 29 декабря 2006 г. в части определения круга лиц, подпадающих в интересующую нас субъектную категорию, — «застрахованных лиц», либо, опираясь на ст. 2 Закона от 29 декабря 2006 г. исключаем содержательную часть ч. 4 ст. 13 Закон от 29 декабря 2006 г. в части, касающейся ее адресных субъектов. Однако сделать первое или второе не представляется возможным, так как конкуренция данных двух норм непреодолима в силу их линейной равнозначности. Остается принять вывод о том, что ч. 4 ст. 13 Закона от 29 декабря 2006 г., по сути, является специальной и содержит легализованное законодателем исключение из правила, установленного ст. 2. В частности, законодатель прямо указывает, что лица, страхователи которых прекратили свою деятельность на момент обращения за выплатой пособий и которые, соответственно, уже не могут являться работниками прекративших свою деятельность страхователей (работодателей), тем не менее являются застрахованными лицами.

Таким образом, закон выделяет особую категорию граждан, которые в силу не зависящих от них обстоятельств утратили правовую связь с работодателем, однако сохраняют статус застрахованных лиц. Этот вывод вытекает непосредственно из содержания данной нормы. Однако ст. 2 бланкетной и отсылочной не является.

Итак, чтобы преодолеть данную коллизию, необходимо либо решить одну из равноценных норм одного и того же закона, либо законодательно принять, что исключение из не бланкетного правила все-таки может быть, так как оно все-таки заложено в этом же законодательном акте, причем тематически выступает именно как специальное правило. Второе представляется более конструктивным предложением, чем первое, и подтверждает необходимость предметной оптимизации социального законодательства.

Анализ приведенных норм закона приводит к выводу, что в оптимизации нуждается именно ст. 2 Закона о пособиях в плане расширения сферы ее действия и придания ей бланкетности (хотя бы в рамках этого же закона).

Тем самым полагаем, что ч. 1 ст. 2 Закона о пособиях следует дополнить пунктом 7, в котором указать, что «к застрахованным лицам относятся лица, указанные в ч. 4 ст. 13 настоящего Федерального закона»<sup>1</sup>.

Размер компенсации морального вреда в области социального обеспечения, в том числе при оказании медицинских услуг, — еще один вопрос, вызывающий в настоящее время немало проблем в области правоприменения.

Несмотря на то, что ст. 1101 Гражданского кодекса РФ устанавливает отдельные критерии определения размера компенсации морального вреда, в том числе необходимость учета требований разумности и справедливости, такие критерии законодателем установлены весьма размыто и неопределенно.

На наличие такой проблемы специалисты обращали внимание и ранее, давая предложения по исправлению ситуации.

Так, А.М. Эрделевский указывал на необходимость создания методики определения размера компенсации морального вреда, позволяющей определить примерный размер компенсации морального вреда<sup>2</sup>. Учеными и практикующими юристами указывалось на необходимость повышения размера компенсации за моральный вред<sup>3</sup>, а специальная комиссия Ассоциации юристов в 2019 году приступила к разработке методики определения размера морального вреда: эксперты утверждают о возможности разработки специальной компьютерной программы, которая по заданным алгоритмам просчитывала бы ориентировочный размер компенсации морального вреда<sup>4</sup>.

Позволим не согласиться с таким утверждением экспертов, поскольку компьютерная программа вряд ли, даже при наличии выработанного алгоритма, сможет оценить уровень моральных переживаний

---

<sup>1</sup> См.: Гусев А.Ю. Определение понятия застрахованные лица для решения вопроса о назначении пособия // Российский судья. 2017. № 11. С.26-28.

<sup>2</sup> См.: Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда. М.: Р. Валент, 2007. С.120.

<sup>3</sup> См.: Куликов В. Обида вырастет в цене. Председатель Совета судей призвал повысить размеры компенсации за моральный вред// Российская газета. 2018. 26 марта; См.: Сиволдаев И.В. Взыскание морального вреда при нарушении социально-трудовых прав // Сборник материалов Двенадцатой конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права. 23-24 мая 2018 года. М., 2018. С.27-29

<sup>4</sup> См.: Куликов В. Обида по тарифу. Юристы разрабатывают методику расчета размеров компенсации морального вреда // Российская газета. 2019. 2 июля.

человека и определить адекватный размер компенсации за такие переживания. Все-таки такими вопросами должен заниматься профессиональный судья.

Несмотря на высказанные специалистами предложения, законодательных решений до настоящего времени не принято, а судебная практика остается весьма нестабильной.

К примеру, в связи с несчастным случаем на производстве в результате которого причинен тяжкий вред здоровью работнику решением Находкинского городского суда Приморского края оставленного без изменения апелляционным определением Приморского краевого суда от 9 октября 2018 г.<sup>1</sup>, требования истца о компенсации морального вреда были удовлетворены, с организации в его пользу взыскана компенсация в размере 2000000 руб.

Вместе с тем решением Левобережного районного суда г. Липецка от 26 апреля 2017 года, рассмотревшего иск родственника в связи с гибелью в результате несчастного случая работника на производстве, произошедшего по вине работодателя, требования о компенсации морального вреда удовлетворены в размере 400000 рублей.

Важно отметить, что Липецкий областной суд, проверяя указанное решение суда от 26 апреля 2017 г. изменил его, вдвое увеличив размер компенсации такого вреда истцу, до 800 000 рублей<sup>2</sup>.

Правоприменительная практика знает прецеденты, когда в одном случае сыну погибшего на производстве работника назначили компенсацию в размере 60 000 рублей, в другом, — 800 000<sup>3</sup>.

Размеры компенсации морального вреда в случае некачественного оказания медицинской помощи (услуг) также не отличаются какой-либо стабильностью.

Так, решением Арзамасского городского суда Нижегородской области от 24 апреля 2017 с ГБУЗ Нижегородской области «Центральная городская больница г. Арзамаса»<sup>4</sup> в пользу истца взыскано в счет компенсации морального вреда 200 000 рублей в связи со смертью малолетнего ребенка по причине некачественно оказанной медицинской помощи.

---

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Приморского краевого суда от 09.10.2018 по делу № 33-9731/2018// Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Апелляционное определение Липецкого областного суда от 31.07.2017 по делу № 33-2760/2017// Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Куликов В. Указ. соч. // Российская газета. 2019. 2 июля.

<sup>4</sup> См.: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 15 августа 2017 г. №33-9395/2017// Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

Решением Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 24 июля 2019 г.<sup>1</sup> с негосударственного учреждения здравоохранения в пользу истца взыскана компенсация в сумме 500 000 рублей. Основанием иска явилось смерть близкого родственника, которому в результате некачественно выполненного оперативного вмешательства была повреждена поджелудочная железа, что привело впоследствии к смерти пациента.

Апелляционным решением Ярославского областного суда от 8 апреля 2019 года<sup>2</sup> в пользу истца взыскано 1000 000 рублей в качестве компенсации морального вреда в связи с тем, что во время родоразрешения истицы в результате неправильных действий медицинского персонала: необоснованно выбранной консервативной тактикой ведения родов и назначением окситоцина, сыну истицы причинена родовая травма, что в дальнейшем привело к инвалидности ребенка.

Проанализированная правоприменительная практика безусловно требует стабильности и может быть скорректирована как на законодательном уровне путем установления верхнего и нижнего пределов размеров компенсации морального вреда в случаях, когда вред причинен в результате несчастного случая на производстве или профессиональном заболевании, либо некачественного оказания медицинской помощи, так и на уровне разъяснений Верховного Суда РФ, обзорах судебной практики по этим вопросам<sup>3</sup>.

Значительное количество исковых заявлений обращающихся в суд граждан о защите права на социальное обеспечение, в том числе пенсионных прав, содержат однородные требования к одному и тому же ответчику.

К примеру, в феврале 2019 года в районный суд обратился гражданин Т. с иском к государственному учреждению Управлению Пенсионного фонда РФ в г. Ростов Ярославской области, которым по его заявлению было отказано в назначении пенсии за выслугу лет, о включении в специальный стаж периода работы с 25 мая 1989 года по 05 июня 2002 года водителем по транспортировке горной массы в технологическом процессе по добыче открытым способом нерудных ископаемых, содержащих вещества 3 класса опасности и признании права на досрочную страховую пенсию по старости в соответ-

---

<sup>1</sup> См.: Решение Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 24 июля 2019 г. по делу № 2-934/2019// Архив Фрунзенского районного суда г. Ярославля.

<sup>2</sup> См.: Апелляционное решение Ярославского областного суда от 8 апреля 2019 год по делу № 33-1/2019// Архив Ярославского областного суда.

<sup>3</sup> См.: Уголовная ответственность врача в современной России / Под общ ред. Семиной Т.В. М.: Проспект, 2020. С.240.; См.: Гусев А.Ю. Разрешение споров в медицинском праве // Бюллетень НИСССХ им. А.Н. Бакулева РАМН. 2019. Том 20. № 11. С.235.

ствии с п. 2 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Судом было установлено, что в спорный период времени истец работал водителем транспортных средств и был занят полный рабочий день в технологическом процессе по транспортировке горной массы в карьерах по добыче нерудных ископаемых, которые содержат вредные вещества третьего класса опасности, при этом сохранились только несколько путевых листов, устанавливающих этот факт. *Другим водителям, аналогичных машин, которые в тот же период времени трудились в организации, где работал истец, досрочно назначена пенсия по старости* (выделено нами — А.Г.). Автомобили, которые были закреплены за истцом Т. в течение всего времени работы, находились в карьере, там же осуществлялась заправка и мелкий ремонт транспорта. Истец работал сменами, оплата труда была сдельная. Рассмотрев дело, судом было принято решение об удовлетворении требований Т. За истцом было признано право на получение досрочной страховой пенсии по старости<sup>1</sup>.

С аналогичным иском заявлением к тому же ответчику, государственному учреждению Управлению Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области, о признании права на досрочную страховую пенсию по старости в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 30 ФЗ от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» обратился в тот же суд в апреле 2019 года гражданин Е., который, являясь водителем по транспортировке горной массы в технологическом процессе по добыче открытым способом нерудных ископаемых, содержащих вещества третьего класса опасности, также как и гражданин Т., просил суд включить в специальный стаж периоды работы в особых условиях. Решением суда от 5 июня 2019 года его требования, как и ранее иск гражданина Т., были удовлетворены, за гражданином Е. было признано право на получение досрочной страховой пенсии по старости<sup>2</sup>.

Анализ работы судов общей юрисдикции, рассматривающих гражданские дела по первой инстанции, свидетельствует, что однородные иски к одному ответчику в области защиты пенсионных прав граждан предъявляются в российские суды практически ежемесячно.

1 октября 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2019 г. №191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законо-

---

<sup>1</sup> См.: Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 14 мая 2019 г. по делу № 2-324/19 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

<sup>2</sup> См.: Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 5 июня 2019 г. по делу № 2-628/19 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

дательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее- Федеральный закон от 18 июля 2019 г. №191-ФЗ), предусмотревший возможность обращения в суд с заявлениями в порядке гражданского судопроизводства в защиту прав и законных интересов группы лиц.

Ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2019 г. №191-ФЗ в Гражданский процессуальный кодекс РФ введена Глава 22.3 «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц». Статья 244.20 ГПК РФ (часть 1), входящая в данную главу, устанавливает, что гражданин вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства в защиту прав и законных интересов группы лиц при наличии совокупности следующих условий: имеется общий по отношению к каждому члену группы лиц ответчик; предметом спора являются общие либо однородные права и законные интересы членов группы лиц; в основании прав членов группы лиц и обязанностей ответчика лежат схожие фактические обстоятельства.

Важно подчеркнуть, что присоединение к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц будет возможно помимо направления заявления в письменной форме, также путем заполнения интерактивной формы, размещенной на официальном сайте суда в сети Интернет, либо на порталах «Мой арбитр», либо ГАС «Правосудие»<sup>2</sup>.

Положения ст. 244.20 ГПК РФ предусматривают возможность обращения в суд в защиту прав и законных интересов группы лиц и в области социального обеспечения, в том числе пенсионных прав, что, безусловно, является положительным нововведением, поскольку, во-первых, упрощает заявителям задачу защиты нарушенного права, во-вторых, ускоряет рассмотрение дел и позволяет снизить «нагрузку» на судей, в-третьих, делает судебную практику более единообразной. К сожалению, такие требования (в защиту прав и законных интересов группы лиц в области социального обеспечения, в том числе пенсионных прав) не выделены отдельно, что требует с нашей точки зрения корректировки.

В силу ч. 2 ст. 244.25 и ч. 5 ст. 244.20 ГПК РФ дело по заявленному групповому иску должно быть рассмотрено в срок до восьми месяцев, минимальный размер группы может составлять двадцать человек. Такое количество заявителей более характерно для требований в области защиты прав потребителей, при нарушении в сфере жилищно-коммунального хозяйства, нарушения трудовых прав (выплату заработной платы на предприятии).

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2019. № 29 (часть I). Ст. 3858.

<sup>2</sup> См.: Куликов В. Судимся заодно // Российская газета. 2019. 23 мая.

Обращает на себя внимание тот факт, что зачастую количество истцов при заявлении однородных требований к одному ответчику в области защиты пенсионных прав, права на социальное обеспечение значительно ниже, чем двадцать, а, как указано выше, внесение предложенных изменений упростит и ускорит возможность защиты права гражданина в указанной сфере в суде.

Поэтому считаем необходимым дополнить ч. 5 ст. 244.20 ГПК РФ положениями, закрепляющими возможность рассмотрения дела о защите прав и законных интересов группы лиц по правилам, установленным главой 22.3 ГПК РФ, если ко дню обращения в суд к требованию о защите нарушенного пенсионного права, права в области социального обеспечения присоединились не менее трех лиц — членов группы лиц.

Учитывая, что в большинстве случаев, пенсия или пособие выступают единственным источником дохода заявителя, а также принимая во внимание, что судебное решение, вступившее в законную силу, требует времени для его исполнения, считаем необходимым внести дополнения в ч. 2 ст. 244.25 ГПК РФ, предусмотрев, что дело о защите прав и законных интересов группы лиц по спорам в области социального обеспечения, в том числе пенсионным, рассматриваются судом в срок, не превышающий пяти месяцев со дня вынесения определения о принятии искового заявления к производству суда<sup>1</sup>.

Анализ практики применения права, позволяет прийти к выводу о том, что право гражданина на социальное обеспечение в условиях современной России эффективно можно защитить путем обращения в суд. Возникающие споры суд напрямую разрешает своими постановлениями.

Вместе с тем, это универсальный способ защиты для разрешения большинства споров, возникающих в области гражданских, жилищных, семейных, административных отношений.

Такое положение дел объясняет чрезмерно высокую нагрузку на суды<sup>2</sup>.

Одновременно необходимо отметить, что для разрешения споров в области социального обеспечения отсутствуют специализированные

---

<sup>1</sup> См.: Гусев А.Ю., Сулейманова Ф.О. Отдельные аспекты судебной защиты права на социальное обеспечение в условиях цифровизации // Российская юстиция. 2019. № 9. С. 53-55.

<sup>2</sup> Так, проведенное исследование показало, что в 2018 году 62% судей перерабатывают в 2 и более раз, а еще 5% работает в 5 раз больше, чем должны // Вараксин Максим. Исследование: две трети судей работают вдвое больше, чем должны. Сайт «Право.ру» // [www.pravo.ru/news/201888](http://www.pravo.ru/news/201888) (дата обращения 30.08.2019).



суды, на уровне районных, городских судов не установлена специализация судей, разрешающих споры в данной области.

Изложенное свидетельствует о необходимости развития досудебного порядка разрешения споров, в частности, в области социального обеспечения, что позволит снизить объем работы суда, ускорит и упростит порядок разрешения споров.

Законотворческая работа в этой области в настоящее время ведется.

*Во-первых*, в настоящее время принят Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым внесены изменения, в частности, в Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ. Закон направлен на дальнейшее внедрение и повышение эффективности примирительных процедур, среди которых посредничество, медиация, судебное примирение. Примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности и возможно на любой стадии процесса, в том числе при исполнении судебного акта по ходатайству сторон (стороны) либо по предложению суда.

Примирительные процедуры могут применяться к спорам, возникающим из гражданских, семейных и трудовых отношений.

Стороны вправе урегулировать спор путем использования примирительной процедуры с участием судебного примирителя, которым является судья в отставке. Список судебных примирителей формируется и утверждается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации на основе предложений нижестоящих судов, из числа судей в отставке, изъявивших желание выступать в качестве судебного примирителя. Регламент проведения судебного примирения, утверждается Верховным Судом Российской Федерации.

Законопроект предусматривает, что судебные примирители вправе будут вести переговоры со сторонами, изучать доказательства, представленными каждой из сторон, знакомиться с материалами дела с согласия, осуществлять иные действия, которые необходимы для быстрого и эффективного урегулирования спора.

Например, при разрешении пенсионного спора, судебный примиритель вправе будет предложить представителям территориального органа Пенсионного фонда РФ отменить принятое решение о не вклю-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4099. В соответствии со ст. 10 Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ вступает в силу по истечении 90 дней после дня официального опубликования, за исключением статьи 9, вступающей в силу со дня официального опубликования.

чении в специальный страховой стаж периодов прохождения заявителем курсов повышения квалификации, учебных отпусков и принять данным органом соответствующего положительного решения в пользу лица, исходя из устоявшейся судебной практики в этом вопросе.

Хотелось бы отметить, что введение обязательного досудебного порядка разрешения споров в области страхования автогражданской ответственности (с участием финансового омбудсмена), показывает положительную динамику. Количество таких споров, разрешаемых судами, значительно снизилось. За два месяца работы в 2019 г. финансовому омбудсмену поступило 11 000 обращений заявителей, при этом в суде в настоящее время оспаривается лишь 16 его решений<sup>1</sup>.

*Во-вторых*, Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 486-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и статью 2.3 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»<sup>2</sup> введен досудебный порядок рассмотрения споров по жалобам о назначении социального обеспечения по страхованию. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. №125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (далее – Федеральный закон от 24 июля 1998 г. №125-ФЗ) дополнен статьей 15.2, именуемой «Досудебный порядок рассмотрения споров, связанных с назначением обеспечения по страхованию» предусматривает, что решение территориального органа страховщика о назначении обеспечения по страхованию, в том числе относительно размера обеспечения по страхованию, или об отказе в назначении обеспечения по страхованию может быть обжаловано в судебном порядке только после его обжалования в вышестоящий орган страховщика в соответствии с настоящей статьей.

В пояснительной записке к проекту данного федерального закона было обоснованно указано, что введение досудебного порядка разрешения спора до его передачи в суд, ускорит и упростит процедуру разрешения разногласий по поводу принятых решений в области социального страхования, заявитель, обращаясь в досудебном порядке не несет процессуальных издержек, связанных с оплатой государственной пошлины, расходов на представителя, адвоката.

---

<sup>1</sup> См.: *Кривошапко Ю.* Осадили. Почему финансовый омбудсмен вернул заявителям половину обращений по ОСАГО // Российская газета. 2019.11 августа.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2019. № 52 (часть I). Ст. 7804.

Вместе с тем, ст. 15.2 Федерального закона от 24 июля 1998 г. №125-ФЗ определила лишь совершенствование процедуры разрешения споров в области обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Однако количество споров в области пенсионного обеспечения, рассматриваемых судами<sup>1</sup>, несравнимо выше, чем количество споров в сфере социального обеспечения, урегулированных нормами иных институтов права социального обеспечения.

Судам ежедневно приходится разрешать значительное количество заявлений граждан несогласных с решениями территориальных органов Пенсионного Фонда РФ.

Многочисленными примерами такой работы может служить практика рассмотрения дел о включении в специальный страховой стаж отдельных нестраховых периодов трудовой деятельности<sup>2</sup>.

Внесение в Федеральный закон от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>3</sup>, изменений устанавливающих обязательный досудебный порядок разрешения также и пенсионных споров, позволит помимо упрощения и ускорения процедуры их разрешения, на уровне правоприменительной практики преодолевать пробелы пенсионного законодательства о включении в специальный страховой стаж таких не страховых периодов трудовой деятельности как учебные отпуска, курсы повышения квалификации, донорские дни<sup>4</sup>.

Необходимой гарантией судебной защиты права на социальное обеспечение в России выступает конституционное право на квалифицированную юридическую помощь.

В силу ст. 48 Конституции РФ юридическая помощь в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно и должна быть квалифицированной.

Ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее —

---

<sup>1</sup> См.: *Гусев А.Ю.* Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. М., 2018. С. 53; См: *Багдасарян В.Э.* Конституция Российской Федерации в сравнительном и историческом анализе. — М.: Духовное просвещение, 2019. С.266-273.

<sup>2</sup> См.: Обзор кассационной и надзорной практики по гражданским делам за 2004 г., подготовленных Пермским областным судом 4 апреля 2005 г. // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»; Обзор кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.

<sup>4</sup> См.: *Гусев А.Ю.* Разрешение споров в области социального обеспечения // *Кадровик.* 2019. № 9. С. 49-56.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

Закон о бесплатной юридической помощи) определяет категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи по государственной системе бесплатной юридической помощи, и случаи оказания такой помощи. Бесплатная юридическая помощь представляет собою разновидность социальных услуг, предоставляемых населению в соответствии с законодательством РФ о социальном обслуживании граждан, среди которых инвалиды I и II групп, дети-инвалиды, дети-сироты, ветераны и другие категории граждан, нуждающихся в социальной защите.

Государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, представляют в судах, государственных и муниципальных органах, организациях интересы граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках этой системы. При этом юридические услуги, оказанные в таких случаях адвокатами, оплачиваются за счет государства (ст. 21 Закона о бесплатной юридической помощи).

Вместе с тем, исходя из п. 10 ст. 18 данного Закона, размер и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи, определяются субъектами РФ.

Например, в соответствии с постановлением Правительства Ярославской области от 26 декабря 2012 г. №1518-п «О бесплатной юридической помощи в Ярославской области»<sup>1</sup> размер оплаты труда адвокатов, оказывающих правовое консультирование в устной форме, составляет 300 руб., правовое консультирование в письменной форме — 500 руб., составление жалоб — 900 руб., представление интересов граждан в государственных или муниципальных органах за один день участия — 500 руб., представление интересов в суде за один день участия — 1250 руб.

Аналогичные размеры оплаты труда адвоката при оказании бесплатной юридической помощи имеют место и в других субъектах РФ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Документ-Регион. 28 декабря 2012. № 109-в.

<sup>2</sup> См., например: постановление Правительства Тюменской области от 16 января 2012 г. №1-п «О компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающих в Тюменской области» // <http://admtyumen.ru> (дата обращения: 10.06.2020); постановление Правительства Вологодской области от 21 мая 2012 г. № 472 «Об утверждении размера и порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам...» // URL: // <http://minjust.gov.ru> (дата обращения: 10.06.2020) и др.

Такие размеры оплаты значительно ниже рыночных, что, к сожалению, отражается на заинтересованности профессиональных юристов оказывать такую помощь на высоком профессиональном уровне.

Еще в 2015 г. Морщакова Т. Г. отмечала необходимость внесения изменений в правовое регулирование оплаты труда адвокатов в случаях оказания бесплатной юридической помощи, увеличение ее размера, субсидирование со стороны государства<sup>1</sup>. Несмотря на то, что прошло более пяти лет, такое предложение является актуальным и сейчас.

В 2020 г. претензии к качеству оказываемых адвокатами услуг имелись у Счетной Палаты РФ. Так, аудиторы поставили под сомнение качество юридической помощи, оказываемой защитниками по назначению, аргументировав свою позицию в опубликованном докладе<sup>2</sup>.

В качестве устранения выявленных проблем ведомство предложило, в частности, законодательно закрепить понятие «квалифицированная юридическая помощь», разработать обязательные для всех адвокатов стандарты оказания такой помощи. В связи с последним представители Федеральной палаты адвокатов РФ обоснованно возразили, что в действующем российском законодательстве закреплен механизм оценки надлежащего исполнения адвокатом профессиональных обязанностей, который обеспечивает соблюдение необходимого баланса конституционно значимых ценностей и отвечает конституционным и международно-правовым стандартам справедливого правосудия. При этом критерии такой оценки в силу специфики деятельности, не могут быть строго формализованы и реализуются через профессиональное экспертное мнение квалификационной комиссии адвокатской палаты<sup>3</sup>.

Адвокаты профессионально независимы при оказании юридической помощи от органов государственной власти, а принятие адвокатом порученной ему юридической работы означает необходимость выполнения ее квалифицированно и добросовестно<sup>4</sup>.

Несмотря на аргументированные возражения российских адвокатов проблемы, на которые указали аудиторы Счетной Палаты РФ,

---

<sup>1</sup> См.: Морщакова Т.Г. Конституционные основы организации и реформирования системы квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 60-72.

<sup>2</sup> См.: Корня А. Счетная палата усомнилась в качестве работы адвокатов по назначению // Ведомости. 2020. 25 февраля.

<sup>3</sup> Адвокатская газета. 2020. 12 марта.

<sup>4</sup> См.: Статья 5 Кодекса профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003) // Российская газета. 2005. 5 октября. В силу ст. 18.1 Кодекса профессиональной этики адвоката добросовестное исполнение адвокатом профессиональных обязанностей при безусловном соблюдении норм настоящего Кодекса является основанием для его поощрения.

имеют место, свидетельством может быть переговорный процесс о повышении ставок оплаты труда адвокатам в Нижегородской области в 2019 г.

Адвокаты, не удовлетворенные размером государственной субсидии на оплату их труда, отказывались в 2020 г. подавать заявления об участии в системе бесплатной юридической помощи. В предложенных условиях Совет Палаты адвокатов Нижегородской области не рекомендовал президенту палаты подписывать соглашение на будущий год<sup>1</sup>. Взаимные переговоры органов государственной власти Нижегородской области и Палаты адвокатов Нижегородской области в итоге завершились принятием 9 января 2020 г. постановления Правительства Нижегородской области № 7<sup>2</sup>, которым были установлены повышенные тарифные ставки за услуги, оказанные адвокатами в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Так, размер платы труда адвокатов, оказывающих правовое консультирование в устной форме, вырос до 675 руб., правовое консультирование в письменной форме – 1050 руб., составление запросов, справок, ходатайств – 1050 руб., представление интересов в суде первой инстанции за один день участия — 1950 руб., в судах апелляционной и кассационной инстанции — 1500 руб.

Тезис о том, что квалифицированная юридическая помощь является гарантией эффективной судебной защиты, находит практическое подтверждение в отдельных судебных постановлениях. Грамотно составленное с правовой точки зрения обращение в суд о признании либо восстановлении нарушенного права гражданина в области социального обеспечения и профессионально подготовленная правовая позиция в суде, как один из возможных вариантов защиты права, позволяют восстановить такое право.

Так, истец О., проживающая в Республике Хакасия, оказавшись в трудной жизненной ситуации, обратилась в юридическую консультацию с просьбой помочь ей защитить право на пенсионное обеспечение. Право граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на получение всех видов бесплатной юридической помощи по государственной системе бесплатной юридической помощи закреплено в п. 6 ст.

---

<sup>1</sup> См. об этом: Заседание совета ПАНО // Нижегородский адвокат. 2020. № 1. С. 5.

<sup>2</sup> См.: постановление Правительства Нижегородской области от 9 января 2020 г. № 7 «О внесении изменений в Порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, утвержденный постановлением Правительства Нижегородской области от 24 декабря 2012 г. № 932».

3 Закона Республики Хакасия от 5 октября 2012 г. № 82-ЗРХ «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Хакасия»<sup>1</sup>.

По правилам п. 9 ч. 1 ст. 7 данного Закона государственные юридические бюро и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, осуществляют правовое консультирование в устной и письменной формах граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Для них составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера в случае назначения, перерасчета и взыскания трудовых пенсий по старости. Адвокатом П. истцу на высоком профессиональном уровне была оказана бесплатная юридическая помощь путем составления искового заявления, участия адвоката в судебных заседаниях. Итогом стало решение Абаканского городского суда, которым иск О. к ГУ — УПФ РФ в г. Абакане был удовлетворен, ответчик был обязан включить спорные периоды работы истца в специальный и общий трудовой стаж, заявителю назначено требуемое пенсионное обеспечение. Судебным постановлением взысканы судебные расходы на оплату услуг представителя<sup>2</sup>.

Квалифицированно оказанная юридическая помощь позволила признать право на получение досрочной пенсии по старости работнику, которому территориальным органом Пенсионного фонда РФ было отказано в социальном обеспечении, несмотря на представление работником сведений, что он длительное время осуществлял трудовую деятельность во вредных условиях труда.

Адвокат, к которому обратился истец С., профессионально подготовил исковое заявление и обосновал правовую позицию в суде. С. решением пенсионного органа было отказано в назначении пенсионного обеспечения, период его работы с 17 мая 2012 г. по 27 ноября 2018 г. на предприятии, осуществлявшем химическое производство, не был включен в специальный страховой стаж истца С.

В данный период истец С. работал на этом предприятии в должности аппаратчика синтеза. Однако работодатель, не подтвердил факт работы С. в особо вредных условиях труда, уплата повышенных страховых взносов за работников, работающих в особых условиях, не производилась, не была проведена и специальная оценка условий труда.

---

<sup>1</sup> См.: Вестник Хакасии. 15 октября 2012 г. № 89.

<sup>2</sup> См.: Определение Верховного суда Республики Хакасия от 11 ноября 2014 по делу № 33-2806/2014 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

Адвокат, оказывая правовую помощь, привел доводы о том, что в силу закона и учитывая заключение представленной в суд государственной экспертизы условий труда, должность С. относится к Списку № 1, утвержденному постановлением Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 г. № 10 «Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение»<sup>1</sup>, в связи с чем идентификация потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов с целью установления класса условий труда не должна проводиться в отношении указанной должности.

В силу ст. 8 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»<sup>2</sup> обязанность по предоставлению сведений в Пенсионный фонд РФ лежит на работодателе.

Неисполнение же работодателем обязанности по предоставлению сведений в уполномоченные органы Пенсионного фонда РФ по уплате страховых взносов по соответствующим тарифам по оценке условий труда не должно ущемлять конституционное право истца на пенсионное обеспечение, ставить его в неравное положение с иными лицами, обладающими аналогичными правами, и иметь неблагоприятные последствия для заявителя при реализации права на пенсию<sup>3</sup>.

Итогом квалифицированно оказанной юридической помощи явилось то, что право гражданина на социальное обеспечение было защищено судом. Так, решением Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области от 17 января 2020 г. государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области (межрайонное) было обязано включить в стаж работы истца С., дающий право на назначение досрочной страховой пенсии по старости в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. №400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>4</sup>, периоды работы на химическом предприятии в качестве аппаратчика синтеза. Истцу С. с момента обращения в пенсионный орган была назначена досрочная страховая пенсия по старости, с ответчика в пользу истца взысканы

---

<sup>1</sup> См.: Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению, М., «Экономика», 1992.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

<sup>3</sup> См.: Решение Гаврилов - Ямского районного суда Ярославской области по делу № 2-5/2020 // Официальный сайт Гаврилов - Ямского районного суда Ярославской области // [www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru](http://www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.



судебные расходы в виде государственной пошлины и оплаты услуг адвоката<sup>1</sup>.

В российском социально-обеспечительном законодательстве до настоящего времени не устранен дефект закона, связанный с регулированием пенсионных отношений о включении в специальный стаж таких не страховых периодов как курсы повышения квалификации, учебные отпуска, позволяющие работнику претендовать на досрочное назначение страховой пенсии по старости, установленной ст. 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Указанный пробел закона в постановлении Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516<sup>2</sup> преодолевался судами, о чем свидетельствует судебная практика<sup>3</sup>: последняя считает правомерным включение таких не страховых периодов как курсы повышения квалификации и учебные отпуска в специальный стаж, необходимый для назначения досрочной пенсии по старости.

Юридическая помощь, оказанная юристом квалифицированно, с одной стороны, помогает защитить социально-обеспечительные права гражданина, с другой – опосредованно, добиваясь вынесения судом правоприменительного акта (судебного решения), которым признается право гражданина на социальное обеспечение, преодолевать пробелы действующего законодательства РФ.

Например, решением Гаврилов-Ямского районного суда Ярославской области от 13 марта 2020 г. удовлетворены иски требования истца К., осуществлявшей более 30 лет лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения. Государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда РФ в г. Ростове Ярославской области (межрайонное) было обязано включить

---

<sup>1</sup> См.: Решение Гаврилов - Ямского районного суда Ярославской области по делу № 2-5/2020 // Официальный сайт Гаврилов - Ямского районного суда Ярославской области // [www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru](http://www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2872.

<sup>3</sup> В 2004 г. в Обзорах кассационной и надзорной практики по гражданским делам, подготовленных Пермским областным судом (Обзор кассационной и надзорной практики по гражданским делам за 2004 г., подготовленных Пермским областным судом 4 апреля 2005 г. СПС «КонсультантПлюс») и Кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. указывалось, что поскольку в период прохождения курсов повышения квалификации и учебных отпусков за работниками сохранялось место работы (должность), производилась выплата заработной платы, уплачивались страховые взносы, в необходимости повышения квалификации заинтересован работодатель, суды обоснованно признавали, что данные периоды подлежат включению в специальный стаж в календарном исчислении. — См.: Обзор кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс».

в стаж работы истца С., дающий право на назначение досрочной страховой пенсии по старости, периоды прохождения курсов повышения квалификации. Истцу С. с момента обращения в пенсионный орган была назначена досрочная страховая пенсия по старости, с ответчика в пользу истца взысканы судебные расходы в виде государственной пошлины и оплаты услуг адвоката<sup>1</sup>.

Аналогичное решение об удовлетворении исковых требований педагога, которому ГУ – УПФ РФ в Шипуновском районе Алтайского края (межрайонное) было отказано во включении в специальный стаж курсов повышения квалификации, принято 17 декабря 2018 г. Шипуновским районным судом Алтайского края. Решение суда оставлено без изменения судом апелляционной инстанции<sup>2</sup>.

Проведенный опрос юристов территориальных органов Пенсионного фонда РФ показывает, что они считают назревшим необходимость разрешения на законодательном уровне указанного дефекта закона путем включения рассматриваемых периодов в специальный страховой стаж.

Дефект законодательного регулирования п. 5 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516, может быть устранен путем дополнения его такими периодами как учебные отпуска, а также периодом прохождения повышения квалификации.

Выплата за счет средств Пенсионного фонда РФ издержек, связанных с рассмотрением гражданских дел (в т. ч. оплата государственной пошлины, представительских расходов), взыскиваемых российскими судами в пользу истцов в случае удовлетворения иска, безусловно, свидетельствует о расходовании денежных средств фонда не в соответствии с целями пенсионного обеспечения граждан, что можно избежать в случае оптимизации нормативно-правового акта и включить такие периоды в специальный страховой стаж для назначения досрочной страховой пенсии по старости педагогическим, медицинским работникам, работникам творческих организаций.

Действующее законодательство РФ не содержит легального определения понятия «квалифицированная юридическая помощь» и в

---

<sup>1</sup> См.: Решение Гаврилов - Ямского районного суда Ярославской области по делу № 2-101/2020 // Официальный сайт Гаврилов - Ямского районного суда Ярославской области // [www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru](http://www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru). (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>2</sup> См.: Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 6 марта 2019 г. по делу № 33-2185/2019 // Документ официально опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».

этой части считаю, что вывод аудиторов Счетной палаты РФ объективен.

Невозможно определить, квалифицировано ли оказана юридическая помощь, если закон не содержит определения данного понятия.

Исследовав доктринальные дефиниции понятия «квалифицированная юридическая помощь»<sup>1</sup> и, прихожу к выводу, что такая помощь должна оказываться лицами, имеющими высшее юридическое образование, в соответствии с требованиями закона. Под «квалифицированной юридической помощью» следует понимать «профессиональную деятельность лица, имеющего высшее юридическое образование, по принятию установленных законом возможных и необходимых способов, средств защиты прав, свобод, законных интересов обратившегося за защитой гражданина или юридического лица для восстановления нарушенного права либо проведение консультации по правовому вопросу».

В целях повышения качества юридических услуг, оказанных в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, повышения социальной защищенности граждан, обеспечения эффективности судебной защиты прав отдельных категорий граждан в области социального обеспечения, предлагаем на федеральном уровне разработать методические рекомендации по вопросу определения субъектами РФ размера, порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи.

Данные методические рекомендации должны включать положения, содержащие сведения, касающиеся, в частности:

- минимального размера тарифов на отдельные виды юридических услуг с правом субъектов РФ увеличивать их размер на основе соглашений, заключаемых с адвокатской палатой субъекта РФ;
- установления доплат в более значительном размере на случай положительных судебных решений (так называемый «гонорар успеха»).

Высказанные предложения по оптимизации законодательства РФ, совершенствованию способов защиты права, безусловно, будут способствовать предупреждению нарушений прав граждан со стороны органов, уполномоченных государством осуществлять социальное

---

<sup>1</sup> См., например: *Амельков Н.С.* Понятие квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве России // Молодой ученый. 2013. № 6. С. 525-529; *Печерский В.В.* Юридическая помощь и юридическая услуга // Юридическая наука и практика: вопросы теории и истории: сборник КГУ. Казань, 2004. С. 27.; *Кашиковский В.С.* Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, Тамбов, 2009. С. 24.

обеспечение граждан, упростят и ускорят возможности защиты прав и интересов граждан в соответствующих органах<sup>1</sup>.

Анализ правоприменительной практики органов социальной защиты населения также позволяет выявлять дефекты социально-обеспечительных норм.

Вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В частности, региональное законодательство, регулирующее отношения в сфере социального обеспечения в Ярославской области (ст. 91 Закона Ярославской области от 19 декабря 2008 г. №65-з «Социальный кодекс Ярославской области» (далее — Социальный кодекс Ярославской области)<sup>2</sup>, устанавливает ежемесячные пособия на ребенка, определяет размеры и порядок их предоставления.

Часть 8 ст. 91 Социального кодекса Ярославской области устанавливает порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия.

В силу п. 1.2. Порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного Приказом Департамента труда и социальной поддержки населения ЯО от 5 февраля 2009 № 9 (далее — Порядок от 5 февраля 2009 г.)<sup>3</sup> ежемесячное пособие на ребенка назначается и выплачивается гражданам Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающим на территории Ярославской области.

Кроме того, ст. 77 Социального кодекса Ярославской области определяет право и условия предоставления единовременной выплаты семьям, имеющим детей (региональный семейный капитал), а п.2.7 Порядка от 5 февраля 2009 г. устанавливает, что такая выплата производится при постоянном или преимущественном проживании семьи на территории Ярославской области.

Практика применения данных норм свидетельствует о наложении избыточной нагрузки на заявителей при подтверждении факта преимущественного проживания гражданина на территории области установленной как законодателем, так и органами социального обеспечения.

---

<sup>1</sup> См.: Гусев А.Ю. Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь как гарантия судебной защиты: вопросы теории и практики // Теория государства и права. 2020. №3-1. С. 163-178.

<sup>2</sup> См.: Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. №65-з «Социальный кодекс Ярославской области» // Губернские вести. 2008. 20 декабря.

<sup>3</sup> См.: Порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного Приказом Департамента труда и социальной поддержки населения ЯО от 5 февраля 2009 № 9 // Губернские вести. 2009. 25 февраля.

Органы социального обеспечения Ярославской области требуют от заявителей для подтверждения факта их преимущественного проживания на территории Ярославской области предоставления судебного решения, удостоверяющего данный факт.

Так, гражданка В. вынуждена была обратиться в суд с заявлением об установлении юридического факта преимущественного проживания ее супруга на территории Ярославской области, что было необходимо их семье для получения социального обеспечения, установленном региональным законодательством.

Судом было установлено, что истец состояла в зарегистрированном браке со своим мужем В. с 2007 г., они имеют троих детей. Ее супруг после заключения брака остался зарегистрированным по прежнему месту жительства в Ивановской области, хотя фактически проживал семьей на территории Ярославской области, где работал, проживал, воспитывал детей.

Ее иск был удовлетворен, решение суда вступило в законную силу<sup>1</sup>.

Решениями районных судов также были удовлетворены требования об установлении факта преимущественного проживания заявителя на территории Ярославской области<sup>2</sup>. Аналогичные заявления граждан вынуждены рассматривать и другие районные суды Ярославской области.

Заявители должны тратить значительное время для обращения в суд для установления указанных юридических фактов (хотя, как правило, такие факты лежат «на поверхности»), в течение которого социальное обеспечение, в том числе ежемесячные пособия на детей, не выплачиваются. Принимая во внимание, что в суд обращаются заинтересованные лица с невысоким доходом, требуются определенные расходы, связанные с обращением к юристам для получения консультации, составления искового заявления, а зачастую и представительства в суде, требование органов социальной защиты о получении судебного решения для ряда заявителей остается невыполнимым.

---

<sup>1</sup> См.: Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 6 сентября 2016г. по делу №2-1266/2016 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

<sup>2</sup> См.: Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 24 апреля 2017 г. по делу №2-558/2017 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области; решение Ростовского районного суда Ярославской области от 27 декабря 2017 г. по делу №2-558/2017 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области; решение Ростовского районного суда Ярославской области от 29 марта 2018 г. по делу №2-538/2018 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

Вместе с тем прибегать к помощи судов по установлению факта преимущественного проживания на территории области в подавляющем большинстве случаев нет необходимости, о чем свидетельствуют исследуемые в ходе процессов доказательства, среди которых документы, подтверждающие временную регистрацию на территории области, оплату заявителями коммунальных услуг за жилое помещение, находящееся на территории области, сведения о месте, где заявители воспитывают детей.

Учитывая приведенные примеры судебной практики, на наш взгляд, факты преимущественного проживания на территории области могут быть подтверждены самими заявителями при обращении в органы социальной защиты населения. С учетом изложенного, считаю возможным предусмотреть в п. 2.7 Порядка от 5 февраля 2009 г. возможность установления факта преимущественного проживания на территории Ярославской области при наличии временной регистрации гражданина на территории области. Предусмотреть, что факт преимущественного проживания на территории области устанавливается органом социального обеспечения населения на основе представленных заявителем документов, среди которых документы, подтверждающие временную регистрацию гражданина на территории области, факт его работы на территории области, проживания членов семьи, обучения детей в Ярославской области.

Практика работы органов социального обеспечения обращает внимание на необходимость более детального регулирования отношений по подтверждению сведений о доходах родителей (родителя).

В силу п.2.10, 2.11 Порядка от 5 февраля 2009 г. заявление о назначении ежемесячного пособия на ребенка подается в орган социальной защиты населения по месту жительства родителя (усыновителя, опекуна, попечителя), с которым проживает ребенок.

Лицо, обратившееся за ежемесячным пособием на ребенка, представляет сведения о доходах родителей (усыновителей).

Абз. 2 п. 2.27 Порядка от 5 февраля 2009 г. предусматривает, что, если граждане не имеют возможности подтвердить документально какие-либо виды доходов от трудовой или иной не запрещенной законом деятельности, они могут самостоятельно их декларировать в заявлении.

Органы социальной защиты населения получают от гражданина письменное заявление (объяснение) о том, что заявитель не работает, дохода от трудовой деятельности не имеет, что является самостоятельным декларированием своих доходов. Законодательно правом на проведение проверки сведений, представленных заявителем, в том числе за-

проса сведений из органов занятости населения, налоговой инспекции, органы социальной защиты населения не наделены, что на практике может приводить к тому, что обеспеченные граждане, работающие без официального оформления трудовых отношений и получающие значительный доход, не относящиеся к гражданам (семьям), которым требуется социальная защита, получают соответствующие пособия.

Статус граждан, указанных в абз. 2 п. 2.27 Порядка от 5 февраля 2009 г. не имеющих возможности подтвердить документально какие-либо виды доходов, должен быть определен законодателем более четко.

Следует отметить, что безработные граждане более соответствуют статусу лиц, не имеющих возможности подтвердить документально какие-либо виды доходов от трудовой или иной не запрещенной законом деятельности.

Согласно ст. 3 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032—1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон о занятости населения)<sup>1</sup> Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней.

Имея статус безработного, ответственность заявителей при предоставлении сведений об отсутствии доходов в государственные органы, либо органы местного самоуправления повышается, поскольку в силу ст. 35 Закона о занятости населения, принимая во внимание положения ст.159 УК РФ, безработный осуществляющий трудовую или иную не запрещенную законом оплачиваемую деятельность (без уведомления органов занятости населения) и одновременно получающий пособие по безработице может быть привлечен к гражданско-правовой, либо уголовной ответственности.

В целях устранения указанного дефекта предлагаем внести изменения в п.2.27 Порядка от 5 февраля 2009 года указав, что «если граждане не имеют возможности подтвердить документально какие-либо виды доходов от трудовой или иной не запрещенной законом деятельности, они обязаны представить сведения, подтверждающие, что они состоят на учете в органах занятости населения в качестве безработного»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ.1994. № 17. Ст. 1915.

<sup>2</sup> См.: Гусев А.Ю. Дефекты правового регулирования в области социального обеспечения, выявляемые судебной практикой // Вестник ЯрГУ. 2019. № 2. С. 63-65.

# Глава 3. Формы защиты социально-обеспечительных прав Российской Федерации

## 3.1. Административная форма защиты социально-обеспечительных прав

Каждому гражданину в силу ст. 45 Конституции РФ гарантирована государственная защита его прав и свобод, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Это означает, что лицам, права которых в сфере социального обеспечения нарушены, гарантирована защита путем обращения в государственные органы.

Внесудебная защита прав граждан или иначе административная форма защиты права, законодательно определена в ст. 33 Конституции РФ: граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Внесудебная защита прав человека является деятельностью несудебного характера по применению уполномоченными органами и лицами специфических мер правового воздействия, протекающая в определенных формах и процедурах с целью предотвращения нарушений прав человека и восстановления уже нарушенных прав. Характерными чертами несудебной защиты является, во-первых, то, что защита прав и законных интересов человека происходит без участия органов правосудия, а во-вторых, то, что эта форма защиты включает как собственно защиту права, так и предзащиту, т.е. деятельность по применению специфических мер правового воздействия (предупредительных и др.), которые хотя и имеют целью защиту права, но непосредственно не приводят к устранению препятствий в осуществлении права человека<sup>1</sup>.

Прав А.Я. Петров, что несудебные формы защиты весьма перспективны и динамичны и, в отличие от судебной формы, более мобильны, решения выносятся быстрее и не требуется соблюдение жестких процедур.

Административный порядок защиты прав граждан в сфере социального обеспечения связан с обжалованием незаконных действий и решений органов государственной власти и управления. Основопола-

---

<sup>1</sup> См.: *Новгородова Ю. Н.* Несудебная защита прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 11; См.: *Петров А.Я.* Указ соч. С.120.



гающим нормативным актом, определяющим процедуру, в рамках которой осуществляется внесудебная защита права является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о порядке рассмотрения обращений).

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о порядке рассмотрения обращений предусмотрен порядок рассмотрения обращений граждан, который распространяется на все обращения, заявления, жалобы поданные гражданами при нарушении их прав, в том числе в сфере социального обеспечения.

Согласно с ч. 3 ст. 5 Закона о порядке рассмотрения обращений гражданин при рассмотрении его обращения имеет право получать письменный ответ по существу поставленных вопросов либо уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов.

Ч. 3 ст. 8 указанного Федерального закона устанавливает, что письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию названных органов, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

На основании ч. 1 ст. 10 Закона о порядке рассмотрения обращений государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

– уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

В соответствии со ст. 12 Закона о порядке рассмотрения обращений письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Государственные органы, которые осуществляют внесудебную защиту прав гражданина в РФ можно разделить на две группы:

- органы, для которых защита прав человека является важным, но не основным видом деятельности;
- органы, для которых правозащитная функция является основным видом деятельности<sup>1</sup>.

Рассматривая защиту социально-обеспечительных прав граждан, к первой группе следует отнести Правительство РФ, министерства и ведомства, ко второй группе — суд, органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка.

В настоящем параграфе рассмотрим защиту социально-обеспечительных прав, осуществляемую органами, относящимися к первой группе.

К полномочиям Правительства РФ относится проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области социального обеспечения (ст.114 Конституции РФ).

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть.

Согласно ст. 14, 15 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее- Закон о Правительстве РФ) Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционного права граждан на социальное обеспечение, способствует развитию системы социальной защиты, включая соци-

---

<sup>1</sup> См.: Система и виды органов государства по защите прав граждан // <https://studme.org> (дата обращения: 20.01.2022).

<sup>2</sup> СЗ РФ.2020. № 45. Ст. 7061.

альное обеспечение, обеспечивает формирование системы пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, поддерживает ее эффективное функционирование, принимает меры, направленные на защиту семьи, материнства, отцовства и детства.

В силу ст. 13 Закона о Правительстве РФ, последнее реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Порядок рассмотрения обращений граждан Правительством РФ, в том числе по вопросам защиты их социально-обеспечительных прав, предусмотрен Регламентом Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (далее- Регламент Правительства РФ)<sup>1</sup>.

Согласно п. 125 Регламента Правительства РФ, последнее в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответа в установленный законом срок. В этих целях Правительство Российской Федерации организует прием граждан членами Правительства и иными должностными лицами и работу с письменными обращениями.

В соответствии с п. 126 указанного Регламента члены Правительства Российской Федерации осуществляют личный прием граждан в Приемные часы Правительства Российской Федерации по предварительной записи в соответствии с графиками, ежеквартально утверждаемыми Заместителем Председателя Правительства — Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации<sup>2</sup>.

Работу с индивидуальными и коллективными письменными обращениями граждан, поступившими в Правительство, организует Аппарат Правительства. Обращение в зависимости от содержания докладывается Председателю Правительства, одному из заместителей Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) или Заместителю Председателя Правительства — Руководителю Аппарата Правительства либо в течение 7 дней со дня регистрации направляется Аппаратом Правительства для рассмотрения и ответа органам исполнительной власти, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 231.

<sup>2</sup> См.: Письмо Минфина России от 31 августа 2020 № 15-04-12/76174 «Об осуществлении личного приема граждан Министром финансов Российской Федерации» //Документ опубликован не был // СПС «Консультант плюс».

Статистические сведения рассмотрений обращений граждан свидетельствуют о следующем. В декабре 2021 года в адрес Правительства Российской Федерации поступило 17626 обращений (в том числе 15288 — в форме электронного документа). Среди них 181 коллективное. Всего за 2021 год поступило 164571 обращение (в том числе более 147 тыс. — в электронной форме), из них 1415 коллективных<sup>1</sup>. В области реализации социально-обеспечительных прав в 2021 году отмечалось большое количество обращений о необходимости строительства социальных объектов. Как следует из сведений об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2020 года<sup>2</sup>, в 2020 году среди обращений граждан актуальными были вопросы социального обеспечения пенсионеров и семей, воспитывающих детей. В 2019 году в части социального обеспечения заявители также много уделяли внимание проблемам материальной поддержки пенсионеров и малоимущих семей<sup>3</sup>.

Правительством РФ ведется работа по созданию системы длительного ухода и долгосрочной помощи для граждан пожилого возраста и создание благоприятных условий для людей пожилого возраста. Планируется создание и обеспечение доступа пожилых граждан к геронтологическим подразделениям, которые будут оказывать сконцентрированную на пожилых людях комплексную помощь на основе мультидисциплинарного подхода. Социальная составляющая будет направлена, в том числе, на консультирование граждан пожилого возраста, оказание им помощи в защите нарушенных прав<sup>4</sup>.

Правительство РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в т.ч. утверждает положения о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти.

Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 утверждено Положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2021 года, [Официальный портал Правительства РФ,   
http://services.government.ru/overviews/44329](http://services.government.ru/overviews/44329) (дата обращения: 19.01.2022).

<sup>2</sup> Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2020 года, [Официальный портал Правительства РФ,   
http://services.government.ru/overviews/41308/](http://services.government.ru/overviews/41308/)(дата обращения: 19.01.2022).

<sup>3</sup> Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2019 года, [Официальный портал Правительства РФ,   
http://services.government.ru/overviews/38775/](http://services.government.ru/overviews/38775/)(дата обращения: 19.01.2022).

<sup>4</sup> На период с 2018г. по 2024 г. утверждены Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. (утв. Председателем Правительства РФ 29.09.2018 №8028п-П113) // URL: <http://government.ru/news/34168/> (дата обращения: 19.01.2022).

<sup>5</sup> СЗ РФ.2012. № 26. Ст. 3528.

Согласно п. 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее-Минтруд России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования (за исключением обязательного медицинского страхования), включая вопросы тарифов по страховым взносам, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, по разработке и организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, по методическому обеспечению мер, направленных на развитие муниципальной службы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Минтрудом России осуществляются такие полномочия, как выработка и реализация государственной политики в сфере социального обслуживания, а также выработка мер по совершенствованию социального обслуживания, методическое обеспечение социального обслуживания, в том числе в части, касающейся профилактики обстоятельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании, утверждение примерной номенклатуры организаций социального обслуживания, методических рекомендаций по расчету потребностей субъектов Российской Федерации в развитии сети организаций социального обслуживания, примерного порядка предоставления социальных услуг, правил организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений, которые включают в себя рекомендуемые нормативы штатной численности, перечень необ-

ходимого оборудования для оснащения организаций социального обслуживания, их структурных подразделений<sup>1</sup>.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации участвует в деятельности Межведомственной комиссии по реализации Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы на период до 2025 года, которая является коллегиальным органом, координирующим деятельность федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов и организаций в рамках реализации Концепции<sup>2</sup>.

Порядок рассмотрения обращений граждан в Минтруда РФ регламентируется также постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> и Приказом Минтруда России № 845 от 1 декабря 2020 г. «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Обращения граждан, направленные в электронном виде через официальный сайт Минтруда России, обрабатываются Отделом по работе с обращениями граждан и организации приема населения Департамента управления делами<sup>5</sup>.

В Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в период с 1 июля по 30 сентября 2021 года поступило и рассмотрено более 23,8 тыс. обращений граждан. Наибольшее количество обращений граждан поступило от заявителей — более 10,4 тыс. обращений, из Администрации Президента Российской Федерации — более 9,1 тыс. обращений. Значительное количество обращений граждан поступают в форме электронного документа через общественную интернет-приемную на официальном сайте Министерства. С 1 июля по 30 сентября 2021 года данной возможностью воспользовалось более 9,1 тыс. граждан. При этом, 57,19 % всех обращений за третий квартал 2021г. года касалось вопросов социальной защиты населения

---

<sup>1</sup> На основании п. 4 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 700.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.2021 N 1217 "О Межведомственной комиссии по реализации Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года // СЗ РФ. 2021. № 30 Ст. 5794.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был // СПС «Консультант плюс».

<sup>5</sup> Порядок приема и рассмотрения обращений граждан // Официальный сайт Минтруда РФ, <https://mintrud.gov.ru/reception/order> (дата обращения: 12.01.2022 г.)

(13 614 обращений), 11,86% — вопросов пенсионного обеспечения (2 823 обращения)<sup>1</sup>.

Приведённые статистические сведения свидетельствуют о том, что граждане для защиты своих социально-обеспечительных прав активно обращаются с жалобами непосредственного в Минтруд России.

Приказом Минтруда России от 31.10.2014 г. N 848н утверждён Порядок оказания Фондом социального страхования Российской Федерации бесплатной помощи застрахованным лицам (далее- Порядок оказания ФСС РФ бесплатной помощи)<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 10.1 ч. 2 ст. 4.2 ФЗ от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» страховщик обязан оказывать застрахованному лицу бесплатную помощь, необходимую для получения страхового обеспечения в соответствии с ч. 4 ст. 13 настоящего Федерального закона, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также в виде представления интересов застрахованного лица в судах в случае, если застрахованное лицо письменно заявляет о необходимости оказания ему указанной помощи и дает согласие на получение и обработку его персональных данных.

Согласно п. 2 Порядка оказания ФСС РФ бесплатной помощи застрахованным лицам бесплатная помощь оказывается в целях получения застрахованными лицами пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком в случаях:

- прекращения деятельности страхователем на день обращения застрахованного лица за пособиями;
- отсутствия возможности их выплаты страхователем в связи с недостаточностью денежных средств на его счетах в кредитных организациях и применением очередности списания денежных средств со счета, предусмотренной ГК РФ;
- отсутствия возможности установления местонахождения страхователя и его имущества, на которое может быть обращено взыска-

---

<sup>1</sup> Итоги работы с обращениями граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации за третий квартал 2021 года, Официальный сайт Минтруда РФ, <https://mintrud.gov.ru/reception/reviews/51> (дата обращения: 12.01.2022 г.).

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 02.02.2015.

кание, при наличии вступившего в законную силу решения суда об установлении факта невыплаты таким страхователем пособий застрахованному лицу.

В силу п. 3 и 4 Порядка оказания ФСС РФ бесплатной помощи бесплатная помощь оказывается в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, а также представления интересов застрахованного лица в судах. Помощь оказывается территориальным органом Фонда, в котором состоит на учете (или состоял до прекращения деятельности) страхователь, не выплативший пособие, на основании заявления об оказании бесплатной помощи.

Соответствующие обращения территориальных органов ФСС РФ поступают и рассматриваются судами.

Так, С. Л. М. обратилась с заявлением в территориальный орган ФСС РФ о предоставлении бесплатной помощи для получения пособия в связи с материнством. Представитель истца К.Ж.С на основании доверенности, выданной ГУ — МРО Фонда социального страхования РФ обратилась в суд с иском к ООО «ИТЭЛ групп» о взыскании ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения полутора лет, заявление рассмотрено судом<sup>1</sup>.

При оказании бесплатной помощи в виде представления интересов застрахованного лица в суде застрахованное лицо самостоятельно несет все необходимые судебные расходы (за исключением расходов на оплату услуг представителя территориального органа Фонда) и расходы, связанные с оформлением полномочий представителя застрахованного лица для представления интересов застрахованного лица в суде<sup>2</sup>.

Учитывая тяжёлую жизненную ситуацию, в которой оказалось застрахованное лицо (данная жизненная ситуация, как правило, связана с отсутствием средств к существованию), считаем возможным законодательно предусмотреть возможность освобождения от судебных расходов таких застрахованных лиц.

Следует отметить, что Фонд социального страхования РФ (далее — ФСС РФ, Фонд) в рамках реализации отдельных нацпроектов по цифровизации экономики, включая цифровизацию социальных услуг, разрабатывает и внедряет проект «Цифровой социальный юрист». На основе опыта зарубежных стран (Швеции, Франции, Латвии, Эстонии) ФСС РФ внедряет в субъектах РФ пилотные проекты социальной

---

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 10 ноября 2015 по делу № 33-39527/2015 // Документ официально опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> П.11 Порядка оказания ФСС РФ бесплатной помощи (утверждено Приказом Минтруда России от 31.10.2014 N 848н) // СПС КонсультантПлюс.



направленности с использованием инновационных цифровых сервисов, часть которых в дальнейшем приобретает федеральный уровень. Среди них: «Социальный навигатор», «Социальный голосовой помощник», «Электронный талон», «Электронный листок нетрудоспособности» и «Цифровой социальный юрист».

Суть проекта «Цифровой социальный юрист» заключается в том, что он направлен на упрощение информирования граждан об их социально-обеспечительных правах, урегулирование споров между гражданами и Фондом, урегулирование отношений с участием поставщиков социальных услуг, а также на решение иных вопросов правозащитной, правоприменительной и нормотворческой деятельности в этой сфере.

Так, инвалид, получающий социальное обеспечение в виде технического средства реабилитации, извещается посредством гаджета о сроках получения требуемого ему средства реабилитации. Если гражданин вовремя не получит положенные ему технические средства реабилитации он может защитить свое право не выходя из дома, используя лишь сеть Интернет, уведомив о неполучении требуемого средства социального обеспечения ФСС РФ. Специальная компьютерная программа завершает все необходимые действия по защите получателя услуг, включая обращение в автоматическом либо полуавтоматическом режиме в суд с иском к нарушителям прав гражданина».

При положительных результатах работы проекта «Цифровой социальный юрист» следует рассмотреть вопрос о распространении такого способа защиты и на иные виды социального обеспечения, например, государственную социальную помощь малоимущим, оказание социальных услуг в различных формах (на дому, в полустационарной и стационарной формах), меры социальной поддержки<sup>1</sup>.

Федеральная служба по труду и занятости (далее — Роструд, а также Служба) находится в ведении Минтруда РФ. Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти,

Федеральная служба по труду и занятости руководит и контролирует деятельность подведомственных федеральных государственных учреждений, в том числе федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Гусев А.Ю., Аверьянова М.И. Защита права на социальное обеспечение: отдельные аспекты // Кадровик. 2020. №6. С.29-36.

Роструд реализует полномочия по осуществлению функций по контролю и надзору в сфере труда, занятости, социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан<sup>1</sup>.

Таким образом, защита социальных прав граждан рассматривается как сопутствующая функция, реализуемая Рострудом, тем не менее, данная служба является государственным органом, защищающим права граждан на социальное обеспечение во внесудебном порядке.

В соответствии с Положением об Управлении надзора, контроля и проектов в сферах занятости населения, социальной защиты и государственных гарантий (утверждённого Рострудом 16 декабря 2016)<sup>2</sup>, Управление надзора, контроля и проектов в сферах занятости населения, социальной защиты и государственных гарантий (далее — Управление) является структурным подразделением центрального аппарата Федеральной службы по труду и занятости (далее — Служба), осуществляет надзор и контроль за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными учреждениями службы занятости населения (центрами занятости населения) субъектов Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (далее — переданное полномочие), в виде пособия по безработице; стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости; материальной помощи в связи с истечением установленного периода выплаты пособия по безработице; материальной помощи в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости; период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно. Управление осуществляет контроль за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения в части социальной поддержки безработных граждан, включающей: выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного; выплату стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополни-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

<sup>2</sup> Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

тельного профессионального образования по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности; возможность участия в оплачиваемых общественных работах. Осуществляет надзор и контроль за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, с выдачей обязательных для исполнения предписаний. Готовит в установленном порядке акты по результатам проводимых проверок и обязательные для исполнения предписания. Осуществляет контроль за исполнением предписаний в установленные сроки; устранением выявленных нарушений законодательства о занятости населения и выполнением требований предписаний. Готовит аналитическую и справочную информацию об осуществлении надзорно-контрольной деятельности, предложения по повышению ее эффективности.

В соответствии с п.5.8 Положения о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324<sup>1</sup> (далее- Положение о Федеральной службе по труду и занятости) Роструд организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения.

За 9 месяцев 2021 года в центральный аппарат Федеральной службы по труду и занятости поступило 31 045 обращений граждан, что на 37,8% меньше, чем за аналогичный период прошлого года, 49 913 обращения. Из общего количества поступивших обращений, 29 215 обращений поступило в электронном виде, 1 830 — в письменном<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 5.1.3. Положения о Федеральной службе по труду и занятости, Роструд осуществляет государственный контроль (надзор) за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг.

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере социального обслуживания осуществляется Рострудом и территориальными органами Роструда<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ.2004. № 28. Ст. 2901.

<sup>2</sup> Обзор обращений граждан, поступивших в Федеральную службу по труду и занятости за 9 месяцев 2021 г. // Официальный сайт Роструда <https://rostrud.gov.ru/room/obrashcheniya-grazhdan/obzor-obrashcheniy/2021/9-mesyatsev> (дата обращения: 12.01.2022).

<sup>3</sup> Приказ Роструда от 23.09.2019 № 265 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 20.12.2019.

Предметом федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания (далее — государственный контроль (надзор)) является проверка соблюдения поставщиками социальных услуг требований, установленных Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами РФ.

Должностные лица Роструда и территориальных органов Службы при осуществлении государственного контроля (надзора) обязаны проводить проверку деятельности поставщиков социальных услуг во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку деятельности поставщиков социальных услуг.

Должностные лица Службы и территориальных органов Службы при осуществлении государственного контроля (надзора) имеют право:

- получать доступ к документам, а также к используемым при осуществлении деятельности поставщиков социальных услуг территориям, зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, связанным с целями, задачами и предметом выездной проверки деятельности поставщиков социальных услуг;

- получать от должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты справочную и иную информацию в отношении поставщиков социальных услуг, находящихся в их ведении, связанную с целями, задачами и предметом проверки деятельности поставщиков социальных услуг;

- привлекать к проведению проверки деятельности поставщиков социальных услуг экспертов и (или) экспертные организации, не состоящие в гражданско-правовых и трудовых отношениях с поставщиком социальных услуг, в отношении которого проводится проверка, и не являющиеся аффилированными лицами проверяемого поставщика социальных услуг;

- при проведении проверки деятельности поставщика социальных услуг получать объяснения работников поставщика социальных услуг, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований;

- выдавать предписание поставщику социальных услуг об устранении выявленных нарушений.

Результатом осуществления федерального государственного контроля (надзора) являются проведенные должностными лицами Службы и (или) территориальных органов Службы проверки деятельности поставщиков социальных услуг в целях выявления и пресечения правонарушений в сфере социального обслуживания граждан, устра-

нения их последствий и реализации мер по предупреждению аналогичных правонарушений.

Поставщик социальных услуг и получатель социальных услуг вправе подать жалобу на действия (бездействие) и решения должностного лица Службы или территориального органа Службы, принятые в ходе исполнения государственной функции в письменной форме или в электронном виде.

Предметом досудебного (внесудебного) обжалования являются действия (бездействие) должностных лиц Службы или территориальных органов Службы и принятые ими решения при исполнении государственной функции.

Решение по жалобе на решения, действия (бездействие) Службы или территориального органа Службы, их должностных лиц принимается в течение 30 дней со дня регистрации жалобы в Службе.

По результатам рассмотрения жалобы может быть принято решение об удовлетворении жалобы, в том числе в форме отмены принятого решения, либо об отказе в удовлетворении жалобы.

В случае удовлетворения жалобы на обжалуемое решение уполномоченное на рассмотрение жалобы должностное лицо вправе отменить обжалуемое решение, изменить его или вынести новое решение.

В течение дня, следующего за днем принятия решения, заявителю в письменной либо в электронной форме направляется мотивированный ответ о результатах рассмотрения жалобы, который может быть обжалован вышестоящему должностному лицу либо в суд.

В случае установления в ходе или по результатам рассмотрения жалобы признаков состава административного правонарушения, не входящего в компетенцию Службы или территориального органа Службы, или признаков уголовного преступления материалы передаются в органы прокуратуры.

Таким образом, Роструд осуществляет государственный контроль (надзор) лишь в сфере оказания гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг.

Вместе с тем поскольку сфера социального обеспечения, кроме социальной помощи в виде предоставления социальных услуг, включает также назначение и выплату пенсий, пособий, оказание бесплатной медицинской, иной социальной помощи, а специализированного государственного органа осуществляющего контроль за законодательством в сфере социального обеспечения в РФ нет, в настоящее время существует необходимость создания отдельной Федеральной службы по социальному обеспечению, в функции которой бы были включены

полномочия по государственному контролю в сфере социального обеспечения.

В соответствии с п. 1 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608<sup>1</sup>, Минздрав России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития.

Полномочия Министерства здравоохранения и социального развития РФ по утверждению перечня лекарственных средств, которые отпускаются по рецептам врача (фельдшера), при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи предусмотрены непосредственно Федеральным законом (ч. 1 ст. 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи»<sup>2</sup>).

Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве здравоохранения РФ, утвержденной Приказом Минздрава России от 28 июля 2015 № 493н определяет порядок организации рассмотрения обращений граждан, включая организацию личного приема граждан, контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан, анализ и обобщение информации, содержащейся в них, проверку состояния работы с обращениями в структурных подразделениях Министерства здравоохранения Российской Федерации<sup>3</sup>.

Общий срок рассмотрения обращений в Министерстве по существу составляет 30 дней. В исключительных случаях, руководство Министерства или руководитель (заместитель руководителя) структурного подразделения — ответственного исполнителя вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Статистические сведения свидетельствуют о значительном количестве обращений, рассматриваемых Минздравом РФ. Так, в 1 квартале 2019 года поступило и рассмотрено более 40 тыс. обращений граждан (за аналогичный период 2018 года — 40 987 обращений). Более 30,1 тыс. граждан воспользовались возможностью направления электронных обращений через Общественную интернет-приемную Министерства. Тематика и количество зарегистрированных в Министерстве обращений граждан за 3 месяца 2019 года характеризовались

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>3</sup> Российская газета № 193. 2015. 31 августа.

следующими данными: 1) организация и качество медицинской помощи — 17361 обращение или 43,4 % от общего количества писем граждан, 2) лекарственное обеспечение — 3996 обращений или 10,0 % от общего количества обращений граждан<sup>1</sup>.

Росздравнадзор в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 № 323<sup>2</sup>, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», реализует следующие основные полномочия, направленные на защиту прав граждан в области социального обеспечения:

- осуществляет в установленном порядке проверку деятельности медицинских и аптечных организаций, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, других организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения,

- в случае выявления нарушений законодательства РФ об обращении лекарственных средств и в сфере охраны здоровья выдает обязательные для исполнения предписания; кроме того, Должностные лица Росздравнадзора вправе составить протокол об административных правонарушениях и рассмотреть дело в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях,

- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения.

Как верно отмечает М.А. Мурашко, целью контрольных мероприятий, проводимых Росздравнадзором, является защита прав пациентов в сфере здравоохранения, а также повышение доступности качественной и безопасной медицинской помощи; качественных, эффективных и безопасных лекарственных препаратов и медицинских изделий для удовлетворения потребностей населения<sup>3</sup>.

Федеральному государственному надзору в сфере обращения лекарственных средств подлежат все лекарственные средства, производимые на территории Российской Федерации и ввозимые на ее терри-

---

<sup>1</sup> Итоги работы Министерства здравоохранения Российской Федерации с обращениями граждан в 1 квартале 2019 года // Официальный сайт Минздрава РФ // [https://static0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/044/515/original/обращения\\_гражд\\_ан\\_в\\_МЗ\\_в\\_1\\_квартале\\_2019.docx1556618371](https://static0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/044/515/original/обращения_гражд_ан_в_МЗ_в_1_квартале_2019.docx1556618371) (дата обращения: 9.01.2022).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

<sup>3</sup> См.: *Мурашко М.А.* О работе Росздравнадзора и его территориальных органов в 2014 году (по материалам итоговой коллегии) // Вестник Росздравнадзора. 2015. N 2. С. 5.

торию. Порядок осуществления государственного надзора устанавливается Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»<sup>1</sup> и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с Регламентом внутренней организации Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, утвержденной приказом Росздравнадзора от 8 октября 2007 г. № 3009-Пр/07<sup>2</sup> в Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации рассматриваются индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы граждан и организаций, а также ходатайства в их поддержку по вопросам сферы деятельности Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, порядка исполнения государственных функций, поступающие в письменной форме, в форме электронных сообщений или в форме устного личного обращения к должностному лицу во время приема граждан.

Заявления и документы, поступающие от граждан и организаций с целью исполнения Федеральной службой государственных функций, рассматриваются в соответствии с требованиями соответствующих административных регламентов по исполнению государственных функций.

Обращения граждан и организаций рассматриваются в течение 30 дней с даты поступления. В исключительных случаях, руководитель вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение с указанием причин продления.

В сентябре 2021 г. в центральный аппарат Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения поступило 5446 обращений от граждан и организаций, в территориальные органы Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации — 6186. Следует отметить, что 69,4% поступили электронно, что свидетельствует о высокой вовлеченности граждан в процесс цифровизации государственных услуг. По результатам рассмотрения обращений граждан и организаций в центральном аппарате и территориальных органах Росздравнадзора по принадлежности в органы государственной власти в сфере здравоохранения по субъектам Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления и другие организации направлено на рассмотрение в соответствии с действующим законода-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

<sup>2</sup> Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.



тельством 6674 письма, 3239 авторам даны необходимые разъяснения, отказано в удовлетворении жалоб 29 заявителям, приняты меры для реализации законных прав и интересов граждан по 594 обращениям. По результатам документарных и выездных проверок, а также анализа информации, полученной из органов государственной власти в сфере здравоохранения по субъектам Российской Федерации, факты, изложенные заявителями, не подтвердились в 383 случаях, в 162 случаях факты подтвердились полностью, в 108 обращениях факты подтвердились частично. По результатам проверок информация направлена в органы государственной власти и прокуратуры субъектов РФ, выданы предписания об устранении выявленных нарушений, составлены протоколы об административном правонарушении<sup>1</sup>.

### **3.2. Судебная защита права на социальное обеспечение**

Самым распространенной и действенной формой защиты социально-обеспечительных прав граждан является судебная защита, которая согласно ст. 46 Конституции РФ гарантируется каждому: все споры, вытекающие из общественных отношений, подведомственны суду.

Судебная практика является важным средством направления деятельности государственных органов и их должностных лиц при разрешении спора, в процессе которого нормативными актами допускаются определенная доля судебской усмотрения<sup>2</sup>.

Важная роль судов при применении социально-обеспечительного законодательства заключается, с одной стороны, в разъяснении, толковании положений законодательства о социальном обеспечении, с другой, — в развитии законодательства о социальном обеспечении: при разрешении социально-обеспечительного спора в случае возникновения дефекта закона путем преодоления такого дефекта суд вырабатывает правило, которое впоследствии может стать основой для оптимизации закона. Солидарна с этой точкой зрения Ю.В. Васильева, исследуя проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении, обоснованно отмечает, что значение судебной практики для кодификации законодательства о социальном обеспечении проявляется в формулировании практикой правоположений,

---

<sup>1</sup> Обзор обращений граждан и организаций, поступивших в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения, в сентябре 2021 года. Официальный сайт Росздравнадзора, <https://roszdravnadzor.gov.ru/feedbackbutton/documents/74873> (дата обращения: 10.01.2022 г.)

<sup>2</sup> См.: *Безина А.К.* Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1989. С. 121.

содержащих в себе прообразы будущих правовых норм, либо в выявлении фактов, свидетельствующих о необходимости изменения или принятия новых норм права<sup>1</sup>.

Судебная защита прав в РФ реализуется посредством упорядоченной системы судебных органов, деятельность которых направлена на рассмотрение и разрешение обращений заинтересованных лиц.

Судебная система в РФ позволяет обеспечить контроль за исполнением вынесенного решения и его обжалование в вышестоящую судебную инстанцию, предоставляет возможность расширить защиту нарушенного права на социальное обеспечение.

Защита социально-обеспечительных прав обеспечивается Конституционным Судом РФ, Верховным судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, мировыми судьями.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ, ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде РФ Конституционный Суд РФ — высший судебный орган конституционного контроля в РФ, осуществляющий судебную власть самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ.

В полномочия Конституционного Суда РФ (далее — также КС РФ) входит разрешение споров связанных с компетенцией между федеральными государственными органами власти РФ и субъектов РФ, в том числе производит проверку конституционности закона, примененного или подлежащего к применению в конкретном деле, по жалобам граждан либо по запросам судов. КС РФ разрешает споры о компетенции по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле<sup>2</sup>.

Нормативные правовые акты, их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Любое толкование высшего закона страны, которое дается Конституционным Судом в его правовых позициях, имеет конституционную силу.

---

<sup>1</sup> См.: *Васильева Ю.В.* Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Монография. Пермь, 2009. С.53.

<sup>2</sup> См.: п. 3 в ред. Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

Решениям Конституционного Суда РФ придается императивное значение, исключается иной вариант толкования и понимания нормы, чем обеспечивается доведение положений законодательства о социальном обеспечении до конституционного уровня.

Решения Конституционного Суда РФ не только устраняют противоречия в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений, но и устанавливают ориентиры для реформирования социального законодательства.

Содействие Конституционного Суда РФ реализации социальной политики государства обусловлено в первую очередь необходимостью исправления недостатков действующего социального законодательства и, тем самым, обеспечения конституционной защиты основных социальных прав и свобод человека и гражданина.

При признании Конституционным Судом РФ закона, примененного в деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке, при этом подлежат восстановлению нарушенные конституционные права граждан, а также предотвращается угроза применения закона, который в данном конкретном деле противоречит Конституции РФ.

Решение Конституционного Суда РФ является окончательным, вступает в силу незамедлительно после его провозглашения.

Юридическим последствием постановления Конституционного суда РФ о признании неконституционными акта или его отдельных положений с учетом смысла, который им придан сложившейся правоприменительной практикой, является утрата ими силы на будущее время с момента провозглашения постановления Конституционного суда или с наступлением иного срока, указанного в постановлении<sup>1</sup>.

Одной из особенностей судебной защиты нарушенного права Конституционным Судом РФ является то обстоятельство, что в случае не восстановления нарушенного права на социальное обеспечение со стороны судов общей юрисдикции, за защитой которого обратился гражданин, Конституционный Суд РФ может защитить такое право, указав на неправильное применение закона судами общей юрисдикции. При этом такое судебное постановление для аналогичных правовых споров, рассматриваемых судами, будет иметь руководящее значение.

Так, Ворон Э.М., в результате некачественно оказанной медицинской помощи Ангарской детской городской больницы стал инвалидом I

---

<sup>1</sup> См.: *Азарова Е.Г.* Судебная защита пенсионных прав. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009. С. 62—63.

группы. В 2006 г. решением районного суда ему была назначена компенсация дополнительных расходов на посторонний специальный медицинский уход и постоянный посторонний уход. В 2016 г. истец был признан нуждающимся в круглосуточном оказании социально-бытовых и социально-медицинских услуг на дому, вместе с тем территориальное учреждение социального обеспечения отказало инвалиду в предоставлении услуг сиделки. Ворон нанял в качестве сиделки свою мать, обратившись с исковым заявлением в районный суд к Ангарской детской городской больнице с требованием о оплате услуг нанятой им сиделки.

Судами общей юрисдикции в удовлетворении исковых требований Ворона было отказано со ссылкой на то обстоятельство, что в 2006 г. решением суда истцу уже была назначена компенсация дополнительных расходов на посторонний специальный медицинский уход и постоянный посторонний уход. Заявитель обратился за защитой права на социальное обеспечение в Конституционный Суд РФ. Рассмотрев возникший спор, Конституционный Суд в указанном постановлении признал ст. 1085 и 1087 ГК РФ не противоречащими Конституции РФ, указав, что наличие судебного решения о взыскании бесспорно расходов на постоянный посторонний уход не исключает возможность взыскать в последующем необходимые расходы, в том числе на услуги сиделки, или увеличить размер взыскания таких расходов, если гражданин имеет право на получение соответствующей помощи и ухода бесплатно или за частичную плату либо при наличии такого права он был фактически лишен возможности получить помощь качественно и своевременно. Выявленный в постановлении Конституционного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 25-П, конституционно-правовой смысл п. 3 ст. 1085 и п. 1 ст. 1087 ГК РФ является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Ворона Э.М. в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в постановлении Конституционного Суда РФ от 25.06.2019 № 25-П, подлежали пересмотру в установленном порядке<sup>1</sup>.

КС РФ, принимая постановления, которыми разрешает поступившие жалобы заинтересованных лиц, защищает социально-обеспечительные права граждан.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2019 № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1085 и пункта 1 статьи 1087 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Э.М. Ворона» // СЗ РФ. 2019. № 26. Ст. 3518.

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2018 г. «По делу о проверке конституционности ст. 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» защищены права инвалида об освобождении от выплат сумм пенсии по инвалидности в размере 300 000 руб., суммы ежемесячной денежной выплаты в размере 80 000,00 руб., в связи с недостоверностью предоставленных истцом документов в территориальный орган ПФР РФ. Основанием к рассмотрению дела явилась обращение о соответствии Конституции РФ ст. 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», п. 1 и 2 ст. 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 1102 и 1109 ГК РФ. Конституционный Суд РФ дал разъяснения, что нормы п. 1 и 2 ст. 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 1102, 1109 ГК РФ не противоречат Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу не могут служить основанием для взыскания с гражданина, признанного инвалидом, полученных им сумм пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты, в случае если представленная им для получения названных выплат справка об установлении инвалидности, составленная по результатам медико-социальной экспертизы, признана недействительной вследствие наличия лишь формальных (процедурных) нарушений, допущенных при ее проведении, притом что такие нарушения не повлияли (не могли повлиять) на оценку ограничений жизнедеятельности освидетельствуемого гражданина и не обусловлены недобросовестностью (противоправностью) с его стороны<sup>1</sup>.

Юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда РФ выше юридической силы любого закона, и практически равна юридической силе Конституции, которую нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда РФ, относящихся к соответствующим нормам, и, тем более, нельзя применять вопреки этим постановлениям. Постановления Конституционного Суда РФ имеют императивное значение, иной вариант толкования и понимания нормы исключается. Этим обеспечивается доведение положений законодательства о социальном обеспечении до конституционного уровня.

Судебные постановления Конституционного Суда РФ обеспечивают корректировку нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области социального обеспечения.

---

<sup>1</sup> См. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2018 N 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2018. № 10. Ст. 1571.

Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 29 июня 2021 № 30-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в связи с запросом Конаковского городского суда Тверской области» Конституционный Суд РФ обязал федерального законодателя внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, признав не соответствующей Конституции РФ ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в той мере, в какой она не предоставляет права на получение материнского (семейного) капитала мужчине, который в установленном порядке признан в качестве единственного родителя отцом детей, рожденных для него суррогатной матерью, а впоследствии вступил в брак и воспитывает своих детей в семье совместно с усыновившей (удочерившей) их супругой. Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель не учел, что в семьях с детьми, рожденными с помощью вспомогательных репродуктивных технологий (в частности, суррогатного материнства), — если изначально в качестве единственного родителя таких детей на основании вступившего в законную силу судебного решения об установлении отцовства был признан их генетический отец, а в последующем, после вступления его в брак, эти дети были усыновлены его супругой — право на получение материнского (семейного) капитала в связи с рождением ребенка в силу объективных причин не может возникнуть у женщины-матери и быть ею реализовано. У женщины же, которая усыновила указанных детей, приходящихся ей пасынками или падчерицами, в силу ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» данное право также не возникает. Учитывая изложенное, в таких семьях правом на дополнительные меры государственной поддержки (в частности, на получение материнского (семейного) капитала) в настоящее время не наделен ни мужчина, который признан судом в качестве единственного родителя отцом детей, рожденных для него суррогатной матерью, и, вступив в последующем в брак, продолжает воспитывать этих детей в семье совместно с усыновившей их супругой, ни его супруга, усыновившая таких детей. Однако такие семьи наравне с другими семьями, воспитывающими рожденных или усыновленных детей, выполняют функцию заботы о детях и их воспитания. В то же время правовое положение членов этих семей в части получения материнского (семейного) капитала не определено законодателем, в силу чего ука-

занные семьи поставлены в худшие условия по сравнению с семьями, в которых родители детей (в том числе рожденных с помощью вспомогательных репродуктивных технологий) или их усыновители приобрели право на дополнительную государственную поддержку в форме материнского (семейного) капитала. Тем самым такие семьи без достаточных к тому оснований лишаются соответствующей государственной поддержки, данный дефект закона был устранен Конституционным Судом РФ.

Социально-обеспечительные права могут быть защищены при обращении в Верховный Суд РФ. Полномочия Верховного Суда РФ определены в ст. 126 Конституции РФ, ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ Верховный Суд РФ дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения в целях обеспечения единообразного применения законодательства РФ, обращается в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции. Особое значение имеет полномочие Верховного Суда РФ по даче разъяснений по вопросам судебной практики, осуществление права законодательной инициативы, разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства, выполнение правокорректирующей функции.

Особенность судебной защиты права Верховным Судом РФ как высшей судебной инстанции судов общей юрисдикции, заключается в том, что Верховный Суд РФ может исправить правовую ошибку нижестоящих судов общей юрисдикции и непосредственно защитить право гражданина на социальное обеспечение.

Например, определением Верховного Суда РФ от 18 февраля 2019 г. № 5-КГ18—290 «о неправомерности отказа в выдаче технических средств реабилитации для инвалидов»<sup>2</sup> решением Люблинского районного суда г. Москвы от 10 апреля 2018 г., апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского го-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

<sup>2</sup> См. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 18 февраля 2019 г. № 5-КГ18-290 // Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».

родского суда от 11 августа 2018 г. в удовлетворении исковых требований гражданина П. к Департаменту здравоохранения, Государственному бюджетному учреждению здравоохранения Московской области отказано. Истец обратился в районный суд с требованием о признании отказа в выдаче технических средств реабилитации незаконным, обязанности обеспечить ими, взыскании ущерба и компенсации причиненного ему морального вреда. Инвалиду П. судами было отказано в выдаче технических средств реабилитации, так как он отказался от предоставления набора социальных услуг в виде обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями.

Проверив материалы дела, обсудив доводы жалобы, письменные возражения на вышеуказанные организации, Верховный Суд РФ удовлетворил жалобу истца, отменив решения судов нижестоящих инстанций, направил дело на новое рассмотрение, дав разъяснения, что отказ инвалида от предоставления набора социальных услуг, предусмотренного Федеральным законом «О государственной социальной помощи», не влияет на реализацию им права на обеспечение техническими средствами реабилитации на основании Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и не лишает его этого права.

Обобщение Верховным Судом РФ судебной практики, выводы по которой представляются в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, способствует единообразному пониманию и применению судами общей юрисдикции действующего законодательства.

До принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии», суды общей юрисдикции по-разному решали вопрос о включении женщинам в стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, периода их нахождения в отпуске по уходу за ребенком до 06.10.1992 г. Пункт 27 данного постановления четко указывает, как необходимо поступать в подобных случаях. Суды должны исходить из следующего: если указанный период имел место до 06.10.1992 г., то есть до вступления в силу Закона РФ от 25 сентября 1992 г. № 3543—1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации», после которого период нахождения в отпуске по уходу за ребенком перестал включаться в специальный страховой стаж, то он должен учитываться. Аналогичным образом следует поступать, если отпуск по уходу за ребенком начался до 06.10.1992 г. вне зависимости от момента его окончания.



Кроме того, руководящими положениями для нижестоящих судов общей юрисдикции выступают обобщения судебной практики, содержащиеся в Обзорах практики рассмотрения судами дел отдельных категорий, утверждаемых Президиумом Верховного Суда РФ.

К примеру, Обзором практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан», утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 17.06.2020 г. определено, что гражданин К., действующий в интересах своей несовершеннолетней дочери А., обратился в суд с иском к Министерству здравоохранения Пензенской области о признании за своей дочерью, являющейся ребенком-инвалидом, права на бесплатное обеспечение лекарственным препаратом по жизненным показаниям и возложении на ответчика обязанности обеспечить А. данным лекарственным препаратом. Девочка страдала редким наследственным заболеванием, угрожавшим ее жизни. Консилиум врачей и врачебная комиссия соответствующего медицинского учреждения разрешил лекарственный препарат, не зарегистрированный на территории Российской Федерации, к индивидуальному применению по жизненным показаниям как единственный возможный вариант лечения заболевания девочки. Однако Министерство здравоохранения Пензенской области отказало в обеспечении А. лекарственным препаратом, ссылаясь на то, что диагноз заболевания девочки не значится в перечне жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни или инвалидности. Исковые требования К. были удовлетворены решением суда первой инстанции. Вместе с тем решение суда первой инстанции было отменено апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда, исковые требования К. были оставлены без удовлетворения: суд апелляционной инстанции указал на то, что лекарственный препарат, назначенный ребенку не зарегистрирован на территории РФ, он не предусмотрен стандартом медицинской помощи, а также не входит в перечень жизненно необходимых лекарственных препаратов, не является лекарственным средством, отпускаемым бесплатно при амбулаторном лечении по рецептам врачей.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ резюмировала, что при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции имели место существенные нарушения норм материального права, Верховный Суд РФ исходил из ст.6, 24 Конвенции о правах ребенка 20 ноября 1989 г., которая предусматривает, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь, а также право на доступ к услугам

системы здравоохранения, Конвенции о правах инвалидов (от 13 декабря 2006 г., ратифицированной Российской Федерацией 25 октября 2012 г.) признавшей, что дети-инвалиды должны в полном объеме пользоваться всеми правами человека и основными свободами наравне с другими детьми, а государства — участники Конвенции о правах ребенка в связи с этим взяли на себя обязательства принять все необходимые меры для обеспечения полного осуществления детьми-инвалидами всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми, во всех действиях в отношении детей-инвалидов первоочередное внимание уделяется высшим интересам ребенка. Верховным Судом РФ апелляцияльное определение было отменено, решение суда первой инстанции оставлено в силе.

Верховный Суд РФ, реализуя предоставленные полномочия, кроме того, преодолевает пробелы, дефекты законодательства, конкретизирует оценочные понятия в праве социального обеспечения, тем самым устанавливается единое судебное толкование высшими судами норм, которые регулируют рассмотрение вопросов социального обеспечения, обеспечивается стабильность и определенность судебной практики.

Так, в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утвержденной Президиумом Верховного Суда РФ 17 июня 2020 г.<sup>1</sup>, по сути содержатся правовые положения, преодолевающие дефекты социально-обеспечительного законодательства, одновременно направленные на защиту социально-обеспечительных прав граждан.

В частности, Верховный Суд РФ сформулировал следующие правила, которыми необходимо руководствоваться всем судам общей юрисдикции, и которые должны быть приняты во внимание органами уполномоченными государством в сфере социального обеспечения.

Указанные правила могут быть сгруппированы как:

1) положения судебной практики, содержащие разъяснения о применении норм о защите социально-обеспечительных прав детей-инвалидов:

1. Действующим правовым регулированием предусмотрено обеспечение детей-инвалидов всеми лекарственными препаратами по рецептам врачей бесплатно, в том числе лекарственными препаратами, не входящими в перечень жизненно необходимых и важнейших препаратов для медицинского применения.

---

<sup>1</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 11.

По жизненным показаниям решением консилиума врачей федеральной специализированной медицинской организации к индивидуальному применению пациентом может быть назначен лекарственный препарат, не зарегистрированный на территории Российской Федерации.

2. Отсутствие в федеральных и территориальных программах бесплатного оказания гражданам медицинской помощи наименования диагностического обследования не лишает ребенка-инвалида права на гарантированную ему законом бесплатную медицинскую помощь, включающую в себя, в том числе и диагностику заболеваний.

3. Достижение ребенком-инвалидом совершеннолетия до окончания получения им основного общего образования не является основанием для отказа в выплате одному из родителей такого ребенка компенсации затрат на его обучение, организованного на дому в связи с невозможностью посещать им образовательное учреждение по состоянию здоровья.

4. Право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение мер социальной поддержки реализуется по месту жительства их законных представителей.

5. В случае необеспечения территориальным органом Фонда социального страхования Российской Федерации в установленные сроки ребенка-инвалида и сопровождающего его лица бесплатным проездом к месту лечения и обратно, что привело к необходимости оплаты стоимости такого проезда за счет собственных средств гражданина, потраченные им средства могут быть возмещены за счет территориального органа Фонда социального страхования Российской Федерации как убытки, причиненные лицу, право которого было нарушено.

2) Положения судебной практики, содержащие разъяснения о применении норм о защите права на получение лекарственных препаратов:

1. Несоблюдение лечебным учреждением порядка оформления медицинских документов о нуждаемости страдающего социально значимым заболеванием гражданина в бесплатном обеспечении лекарственным препаратом по жизненным показаниям и ненадлежащий контроль за оформлением этих документов со стороны уполномоченного органа исполнительной власти не может лишать гражданина гарантированного ему государством права на получение лекарственного препарата бесплатно.

2. В случае ненадлежащего исполнения уполномоченной фармацевтической организацией обязательств по обеспечению лекарственными препаратами граждан, имеющих право на их бесплатное получение, что привело к необходимости приобретения гражданином из числа

названных лиц лекарственного препарата за счет собственных средств, понесенные таким гражданином расходы могут быть возмещены за счет фармацевтической организации.

3) Положения судебной практики, содержащие разъяснения о применении социально-обеспечительных норм о защите права на получение мер социальной поддержки.

1. Наличие у гражданина, имеющего право на получение мер социальной поддержки в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, задолженности по этим платежам само по себе не может служить безусловным основанием для отказа гражданину в предоставлении таких мер социальной поддержки.

Если причины возникновения задолженности уважительные, то в предоставлении мер социальной поддержки не может быть отказано.

2. Получение уполномоченным органом, предоставляющим гражданину в качестве меры социальной поддержки компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, информации о наличии у получателя такой компенсации задолженности по этим платежам не может служить достаточным основанием для приостановления предоставления данной меры социальной поддержки, если информация о задолженности не была проверена уполномоченным органом и не выяснены причины ее образования.

3. В случае возникновения спора между гражданином и уполномоченным органом по вопросам предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ее размера, отказа в предоставлении, приостановлении, возобновлении или прекращении предоставления субсидии уполномоченный орган обязан представить суду доказательства, свидетельствующие о правомерности его действий по отношению к гражданину при реализации им права на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

4. Сведения об обстоятельствах, влияющих на изменение размера ежемесячной денежной выплаты на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, получаемой гражданином в качестве меры социальной поддержки, могут быть представлены как самим гражданином при личном обращении в территориальный орган исполнительной власти в сфере социальной защиты населения, так и получены таким органом самостоятельно путем межведомственного электронного взаимодействия.

5. Удержание органом социальной защиты населения излишне выплаченных гражданину сумм компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в отсутствие согласия гражданина не до-

пускается. В случае отказа гражданина добровольно возвратить излишне полученные денежные средства вопрос о возможности их взыскания органом социальной защиты подлежит разрешению в судебном порядке.

6. Субъекту Российской Федерации, установившему в нормативных правовых актах условия и порядок представления нуждающимся в обеспечении жильем гражданам мер социальной поддержки (денежные выплаты), и предоставившему ранее этим гражданам меры социальной поддержки, необходимо сохранять разумную стабильность правового регулирования в этой сфере общественных отношений и в случае принятия решения о приостановлении предоставления названных мер социальной поддержки, вызванных недостаточностью бюджетных средств, следует решить вопрос о правах лиц, получавших такие меры социальной поддержки и рассчитывавших на их получение в будущем в соответствии с действующим правовым регулированием в том числе путем установления компенсаторного механизма, смягчающего неблагоприятные последствия такого приостановления.

7. Получатель социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности в связи с уважительными причинами досрочно расторгнувший трудовой договор, являвшийся обязательным условием получения социальной выплаты, не может быть лишен права на эту выплату.

8. При наличии у медицинского работника, прибывшего на работу в сельскую местность для осуществления трудовой деятельности в учреждении здравоохранения, права на получение единовременной компенсационной выплаты произвольный отказ от исполнения субъектом Российской Федерации публично-правовых обязательств по материальной поддержке такого работника недопустим.

9. Поставщики социальных услуг в субъекте Российской Федерации, предоставляющие гражданам на основании договора социальные услуги в стационарной форме социального обслуживания, в рамках длящихся правоотношений, возникших до 1 января 2015 года, не вправе увеличивать размер ежемесячной платы за эти услуги по сравнению с тем, каким он был для этих граждан по состоянию на 31 декабря 2014 года, а также ухудшать условия предоставления социальных услуг по сравнению с теми, которые были установлены до введения с 1 января 2015 года нового правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания.

10. При решении вопроса о возможности взыскания с гражданина излишне полученной им региональной социальной доплаты к пен-

сии необходимо учитывать материальное и семейное положение такого гражданина.

11. Срок исковой давности по требованию органа социальной защиты к гражданину о взыскании излишне выплаченной ему региональной социальной доплаты к пенсии следует исчислять с момента, когда такой орган в силу своей компетенции и полномочий узнал или должен был узнать о возможной утрате гражданином права на такую доплату к пенсии.

12. Норма ст. 395 ГК РФ о процентах за пользование чужими денежными средствами к отношениям по предоставлению гражданам мер социальной поддержки применению не подлежат.

4) Положения судебной практики, содержащие разъяснения о применении социально-обеспечительных норм о защите прав инвалидов.

1. Отказ работодателя в заключении трудового договора с инвалидом, направленным для трудоустройства службой занятости населения по квоте, не связанный с деловыми качествами работника, не допускается.

2. Отказ инвалида от получения государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, предусмотренного частью 1 статьи 6.2 Федерального закона "О государственной социальной помощи", не лишает его права на обеспечение техническими средствами реабилитации на основании Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" за счет средств федерального бюджета в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида, являющейся обязательной для исполнения.

3. Отношения по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе порядок заключения, изменения и расторжения договора о стационарном обслуживании указанных лиц, существенные условия данного договора, определение размера оплаты услуг по договору о стационарном обслуживании регламентируются специальным законодательством в сфере социального обслуживания.

Судебные постановления Верховного Суда РФ формируют судебную практику судов общей юрисдикции. Вместе с тем спорным выглядит предложение О.В. Ерофеевой перейти к практике использования судебных прецедентов, под которыми следует понимать постановления Верховного суда РФ по конкретным делам<sup>1</sup>. Полагаем, что такой подход не вполне обоснован, поскольку при обращении в суд потребуются знание не только законодательства, но и обширной судебной

---

<sup>1</sup> См.: *Ерофеева О.В.* Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 21.

практики, в связи с чем лицо, обращающееся за защитой будет иметь меньше возможностей для самостоятельной защиты своих прав, не прибегая к помощи профессиональных юристов или адвокатов. В то же время, лица, обращающиеся за защитой прав в области социального обеспечения, относятся к наименее обеспеченной части населения, и зачастую не могут себе позволить юридическую помощь; использование прецедентов будет свидетельствовать о низком уровне нормотворчества. Суд не должен подменять законодателя, скорее наоборот — задача суда состоит в том, чтобы по результатам рассмотрения конкретного спора обнажить дефекты закона, обобщить проблематику по рассмотренным судебным спорам, а уже задачей законодателя является отслеживание практики применения норм права и своевременное устранение дефектов нормативных актов, выявленных в процессе правоприменения. И лишь на короткий промежуток времени, до устранения недостатков законодательства, суд должен становиться преодолевать пробел закона, обеспечивая выполнения своей основной функции — восстановления и защиты нарушенных прав и свобод в сфере социального обеспечения.

При этом, Конституционный Суд РФ может дать и прямое указание законодателю. Так, показателен анализ обращения в Конституционный суд РФ гражданина В.С. Корнилова <sup>1</sup>, проведенный Е.Г. Азаровой.<sup>2</sup> По результатам рассмотрения данного обращения Федеральному собранию РФ было предписано внести изменения в Закон для обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. Учитывая то обстоятельство, что требуемые изменения были внесены в закон уже 30 июля 1996 г., т.е. через три месяца после оглашения Постановления Конституционного суда, можно говорить о том, что Конституционный суд РФ с высокой степенью эффективности повлиял на устранение законодателем недостатков действующего нормативного акта.

Кроме того, очевидно, что назрела необходимость законодательного закрепления правила о толковании коллизии законов в пользу гражданина, его социального обеспечения большем размере из возможных. В настоящее время такие выводы делают суды, а граждане,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 11 марта 1996г. №7-П // СПС «Консультант плюс».

<sup>2</sup> См.: Азарова Е.Г. Судебная защита пенсионных прав. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009. С. 68 - 69.

имеющие право на получение социального обеспечения, тратят значительное время для получения положительного решения суда.

Так, Определением Верховного суда РФ от 21 декабря 2004 г. по делу №94-Г04—6 были оставлены в силе ранее принятые судебные акты, в том числе решение суда Чукотского автономного округа от 18 мая 2004 г, по причине того, что судами справедливо была разрешена в пользу гражданина коллизия двух законов по вопросу применения районного коэффициента. Верховный суд РФ своим решением указал, что имеющаяся коллизия двух законов по вопросу применения районного коэффициента (Закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ»), суд первой инстанции правомерно истолковал в пользу гражданина, в пользу истца Торосян Г.А., установив, что с 1 января 1993 г. Торосян Г.А. выплачивалась пенсия без учета требований Закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», правомерно произвел перерасчет пенсии и применил при этом районный коэффициент «2», установленный на территории Чукотского автономного округа, поскольку в соответствии со ст. ст. 30, 31 Закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» для граждан, проживающих в районах, где установлен районный коэффициент к заработной плате, размеры трудовых и социальных пенсий определяются с применением соответствующего районного коэффициента к заработной плате. Лицам, проработавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях соответственно не менее 15 и 20 календарных лет, пенсия назначается и выплачивается с учетом районного коэффициента к заработной плате независимо от места проживания и времени обращения за пенсией<sup>1</sup>.

Борьба с бедностью — одна из задач российского государства. Данная задача сформулирована Президентом РФ, где он отметил, что задачей государства является необходимость существенно повысить достаток российских семей, доходы граждан<sup>2</sup>. Суды должны учитывать доход граждан при принятии решений о наказании гражданина в

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.12.2004 N 94-Г04-6 // Документ официально не опубликован не был// СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Данная задача сформулирована Президентом РФ В.В. Путиным на XX съезде партии Единая Россия 19.06.2021 г. // Благополучная семья - это и есть будущее России // Рос-сийская газета. 2021. 20 июня.



случае совершения правонарушения. Защита права безработного, оказавшегося в тяжелой жизненной ситуации, содержится в определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 2021 г. Верховный Суд РФ отменил судебные постановления нижестоящих судов, заменив реальный срок лишения свободы лицу на условный, указав, что гражданин совершил преступление, обусловленное затруднительным материальным положением, а с учетом условий жизни его семьи, нуждающейся в его помощи и материальной поддержке, вывод суда об его исправлении без изоляции от общества признать законным и обоснованным нельзя, тем самым ориентируя региональные суд на учет тяжелого материального положения (бедности) гражданина при назначении наказания за совершение преступления<sup>1</sup>.

С 1 октября 2019 г. в России действуют Кассационные суды РФ и согласно ст. 390 ГПК РФ кассационные суды производят рассмотрение дела по жалобе на вступившие в законную силу судебные акты только при условии, если исчерпаны иные способы обжалованные гражданином постановлений до дня вступившие его в законную силу, в том числе по вновь открывшимся обстоятельствам.

По итогам рассмотрения кассационных обращений, кассационный суд общей юрисдикции вправе: оставить без удовлетворения постановления судов первой и (или) апелляционной инстанций без изменения; отменить полностью либо частично и направить дело на новое рассмотрение, в том числе изменить и принять по делу новое судебное постановление не передавая дело на новое рассмотрение<sup>2</sup>. Кассационный суд общей юрисдикции не вправе: устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какое судебное постановление должно быть принято при новом рассмотрении дела. Дополнительные доказательства судом кассационной инстанции не принимаются<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Козлова Н.А. Виновен, но не очень // Российская газета. 2021. 23 сентября.

<sup>2</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (15.03.2020)

<sup>3</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (15.03.2020)

Кассационные суды, разрешая споры, могут защитить социально-обеспечительные права граждан.

Так, определением Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2020 по делу № 88—22153/2020 были проверены решения нижестоящих судов и подтверждено право гражданина Г. на получение пенсионного обеспечения за выслугу лет. Судом установлено, что истец проходил службу в войсковой части МВД России, откуда был уволен с должности старшего контролера в звании старшего прапорщика. На момент увольнения Г. действовало Положение о денежном довольствии военнослужащих, утвержденное приказом МВД СССР от 20 сентября 1977 г., согласно которому в период службы истцу выплачивался 5 тарифный разряд схемы должностных окладов в соответствии со строгим режимом содержания осужденных. С 21 июня 1991 г. истцу была назначена пенсия по выслуге лет в соответствии с Законом СССР "О пенсионном обеспечении военнослужащих" за 21 год прохождения службы в размере 43% денежного довольствия. С 1 февраля 1993 г. вступил в силу Закон Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. N 4468—1 "О пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, и их семей". С указанной даты пенсия истца ответчиком была пересчитана по нормам указанного Закона, но с понижением до 4 тарифного разряда должностного оклада. Суд признал обоснованным признание за Г. права на получение назначенной за выслугу лет пенсии исходя из должностного оклада по 5 тарифному разряду и взыскивая с ГУ МВД России по Воронежской области в его пользу недоплату пенсии за период с 1 июля 2002 г. по 31 декабря 2019 в размере 104087 руб., поскольку размеры должностных окладов военнослужащих внутренних войск зависят от тарифных разрядов, установленных в соответствии с занимаемыми воинскими должностями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в связи с чем при исчислении пенсий военнослужащим применяются фактически получаемые ко дню увольнения оклады по последней штатной должности. Вместе с тем отказал во взыскании ущерба, причиненного недоплатой пенсии, отметив, что спорные правоотношения регулируются специальными нормативными правовыми актами в сфере социального обеспечения, в связи с чем к требованию о возмещении ущерба не могут быть применены положения статей 15, 1064, 1082 ГК РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2020 по делу № 88-22153/2020// Документ официально опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».

Согласно ст. 36 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 18.07.2019) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» арбитражные суды рассматривают в первой инстанции все дела, подсудные арбитражным судам в Российской Федерации, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда РФ, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов, а так же пересматривать по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты<sup>1</sup>. Заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, в том числе с требованием о присуждении ему компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта, в порядке, установленном ст. 4 АПК РФ.

Обратившись в арбитражный суд, заявитель также может защитить социально-обеспечительные права.

Так, 19 февраля 2019 г. и 30 апреля 2019 г. истцу В. выдан лист временной нетрудоспособности, на основании которых Государственным учреждением региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Коми (далее- ГУ РО ФСС Российской Федерации по Республики Коми) произведена выплата пособий по временной нетрудоспособности без учета районного коэффициента 1,2. За защитой своего права на социальное обеспечение гражданка В. обратилась в Фонд с заявлением о перерасчете пособий и их выплате с учетом районного коэффициента 1,2, однако территориальным органом ФСС РФ заявителю было отказано. Истица В., являющаяся индивидуальным предпринимателем, обратилась в арбитражный суд. Решением Арбитражного суда Республики Коми от 31 января 2020 года по делу № А29—14809/2019, оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2020 года признан незаконным отказ ГУ РО ФСС Российской Федерации по Республики Коми в производстве индивидуальному предпринимателю В. перерасчета выплаченного пособия по временной нетрудоспособности с учетом применения районного коэффициента 1,2, выраженный в письме от 26 июля 2019 года N 11—24/1114—262л.; на ГУ РО ФСС Российской Федерации по Республики Коми возложена обязанность в 10-дневный срок со дня вступления решения суда в за-

---

<sup>1</sup> См.: Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 18.07.2019) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (17.03.2020).

конную силу устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя путем производства перерасчета выплаченного пособия по листкам нетрудоспособности с учетом применения районного коэффициента 1,2.

Суд указал, что наступление у истца В. в 2019 году страхового случая (временная нетрудоспособность застрахованного лица вследствие заболевания) документально подтверждено, ею в полном объеме уплачены страховые взносы на обязательное социальное страхование за 2018 год и представлены предусмотренные пунктом 5 статьи 13 Закона N 255-ФЗ документы.

Часть 6 статьи 7, часть 2 статьи 8 Закона N 255-ФЗ, пункт 11 (1) Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством", утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2007 № 375 (далее — Положение N 375) содержат указание на то, что в районах и местностях, в которых в установленном порядке применяются районные коэффициенты к заработной плате, расчет пособий производится с учетом этих коэффициентов.

В соответствии с частью 2.1 статьи 14 Закона № 255-ФЗ застрахованным лицам (индивидуальным предпринимателям), средний заработок, исходя из которого исчисляются пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячное пособие по уходу за ребенком, принимается равным минимальному размеру оплаты труда, установленному федеральным законом на день наступления страхового случая. При этом исчисленное ежемесячное пособие по уходу за ребенком не может быть меньше минимального размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком, установленного Федеральным законом "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

В соответствии со статьей 5 Закона № 81-ФЗ размеры государственных пособий гражданам, имеющим детей, в районах и местностях, где установлены районные коэффициенты к заработной плате, определяются с применением этих коэффициентов, которые учитываются при исчислении указанных пособий в случае, если они не учтены в составе заработной платы.

Согласно пункту 8 информационного письма Департамента по вопросам пенсионного обеспечения Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 09.06.2003 N 1199—16, Департамен-

та доходов населения и уровня жизни Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 19.05.2003 N 670—9, Пенсионного фонда Российской Федерации от 09.06.2003 N 25—23/5995 вся территория Республики Коми, за исключением районов, указанных в пунктах 4, 5, 7 указанного письма, относится к районам, где к заработной плате работников применяется коэффициент в размере 1,2.

По смыслу указанных норм следует, что порядок исчисления пособия по временной нетрудоспособности (с учетом районного коэффициента или без учета коэффициента) положениями Закона N 255-ФЗ не поставлен в зависимость от оснований вступления в правоотношения по обязательному социальному страхованию.

Кроме того, апелляционный суд учел следующее. До вступления в силу Закона N 255-ФЗ действовала статья 24 Закона РФ "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" от 19.02.1993 N 4520—1 (далее — Закон N 4520—1), которая предусматривала, что в случае временной нетрудоспособности лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выплачивается пособие по временной нетрудоспособности в размере полного заработка с учетом районного коэффициента и процентной надбавки, но не выше максимального размера пособия, установленного федеральным законом.

В связи с принятием Федерального закона от 24.07.2009 N 213-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования", статья 24 Закона N 4520—1 утратила силу с 01.01.2010.

Порядок применения Закона N 255-ФЗ определен частью 2 статьи 19 этого же Закона, согласно которому с 01.01.2007 законодательные акты и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, предусматривающие условия, размеры и порядок обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

В части 1 статьи 17 Закона N 255-ФЗ предусмотрено, что гражданам, которые приступили к работе по трудовому договору, служебной или иной деятельности, в течение которой они подлежат обязательному социальному страхованию, до 1 января 2007 года и которые до 1 января 2007 года имели право на получение пособия по временной нетрудоспособности в размере (в процентном выражении от среднего заработка), превышающем размер пособия (в процентном выражении от среднего заработка), полагающийся в соответствии с настоящим Федеральным законом, пособие по временной нетрудоспособности назначается и выплачивается в прежнем более высоком размере (в процентном выражении от среднего заработка), но не выше установленного в соответствии с настоящим Федеральным законом максимального размера пособия по временной нетрудоспособности.

Из анализа вышеназванных норм права следует, что законодатель установил возможность распространения положений иных нормативных правовых актов, в том числе, положений Закона N 4520—1, действовавших до принятия Закона N 255-ФЗ, в отношении застрахованных лиц, у которых право на получение пособий по временной нетрудоспособности в размере, превышающем размер пособия, полагающийся в соответствии с настоящим Федеральным законом, возникло до 01.01.2007. Такой порядок применения соответствует общему принципу действия закона во времени, предусматривающему, что нормы нового закона распространяются на отношения, права и обязанности, возникшие после введения его в действие.

Из материалов дела следует, что истец В. имела стаж трудовой деятельности в районах Крайнего Севера до 01.01.2007, по состоянию на 01.01.2007 осуществляла трудовую деятельность в районах Крайнего Севера и предпринимательскую деятельность с 2018 года также осуществляет в г. Сыктывкаре.

С учетом приведенных положений законодательства, апелляционный суд решил, что в рассматриваемом случае право на получение пособия по временной нетрудоспособности в более высоком размере (с учетом районного коэффициента) сохраняется за гражданами, приступившими к работе и продолжающими работать в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям на момент изменения законодательства, то есть на 01.01.2007. Районный коэффициент является выплатой компенсационного характера за работу в особых климатических условиях, в связи с чем, при определении размера пособия по временной нетрудоспособности, в том числе для лиц добровольно вступивших в отношения по обязательному социальному страхованию, необходимо учитывать районный коэффициент.

На основании судебного акта территориальным органом Фонда социального страхования РФ произведен перерасчет назначенного и выплаченного индивидуальному предпринимателю В. пособия по временной нетрудоспособности<sup>1</sup>.

Согласно ст. 34 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» районные (городские) суды являются основным звеном судов общей юрисдикции, которые своими постановлениями защищают социально-обеспечительные права граждан.

К примеру, постановлением районного суда удовлетворены требования истца о включении периодов работы в специальный трудовой стаж, назначении досрочной страховой пенсии по старости<sup>2</sup>. Суд, рассмотрев в судебном заседании гражданское дело по иску гражданина к Государственному учреждению УПФ РФ в Костромском районе (межрайонное) о включении периодов работы в специальный трудовой стаж, назначении досрочной страховой пенсии по старости установил, что заявитель обратился в суд с требованием обязать ГУ Управление Пенсионного фонда РФ в Костромском районе (межрайонное) включить в стаж, дающий право на назначение досрочной страховой пенсии в связи с лечебной и иной работой по охране здоровья населения, периоды нахождения на курсах повышения квалификации в льготном исчислении как 1 год работы за 1 год 6 месяцев периода нахождения в отпуске по уходу за ребенком до полутора лет с, а так же обязать назначить страховую пенсию на основании п.п.20 п.1 ст.30 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», с момента возникновения права на неё. Решением руководителя ГУ — Управление Пенсионного фонда РФ в Костромском районе (межрайонное) истце было отказано в зачете в специальный стаж в связи с лечебной и иной деятельностью по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения периодов нахождения на курсах повышения квалификации: Кроме этого, в стаж зачтен в календарном исчислении период нахождения в отпуске по уходу за ребенком до полутора лет и размер стажа, дающего право на назначение досрочной страховой пенсии, по мнению ответчика, составил 29 лет 03 месяца 23 дней, что и явилось основанием для отказа в назначении досрочной страховой пен-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2020 г. № 02АП-2344/2020 по делу № А29-14809/2019 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См. Постановление районного суда Костромской области № 2-21/2019 от 29 марта 2019 г. по делу № 2-21/2019 // Судебная практика: Законодательство: URL: <https://legalacts.ru/sud> (26.03.2020).

сии. С данным выводом ГУ УПФ РФ в Костромском районе Костромской области (межрайонное) суд не согласился, указав, что в силу п. 20 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», досрочная страховая пенсия по старости назначается ранее достижения возраста, установленного ст. 8 данного Федерального закона лицам, осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения не менее 25 лет в сельской местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и поселках городского типа либо только в городах, независимо от их возраста с применением положений части 1.1 настоящей статьи. В соответствии с частью 1.1. ст. 30 страховая пенсия по старости лицам, имеющим право на ее получение независимо от возраста в соответствии с пунктами 19—21 части 1 настоящей статьи, назначается не ранее сроков, указанных в приложении 7 к настоящему Федеральному закону. Согласно п. 3 ст. 35 Закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ с 1 января 2015 г. страховая пенсия по старости назначается при наличии величины индивидуального пенсионного коэффициента не ниже 6,6 с последующим ежегодным увеличением на 2,4 до достижения величины индивидуального пенсионного коэффициента 30. В соответствии с вышеизложенным, при исчислении продолжительности страхового стажа и (или) стажа на соответствующих видах работ за период указанный истцом период. В отпуске по уходу за ребенком до полутора лет истец находилась в период своей работы в центральной районной больнице в должности акушерки акушерско-гинекологического отделения, стаж работы в которой включен в специальный стаж в льготном исчислении как 1 год работы за 1 год 6 месяцев. Поскольку работа в лечебном учреждении перед предоставлением отпуска по уходу за ребенком была исчислена в льготном порядке, то и названный период нахождения в отпуске по уходу за ребенком также подлежит включению в стаж в льготном исчислении. Факт направления истца на курсы повышения работодателем подтвержден документально, в материалы гражданского дела предоставлены копии соответствующих приказов о направлении на курсы повышения квалификации, и Сертификатов окончания курсов на имя истца. Данные обстоятельства ответчиком не оспариваются. Требования истца судом удовлетворены.

Октябрьским районным судом г. Краснодара защищено право ребенка на получение бесплатной медицинской помощи. В детскую краевую клиническую больницу г. Краснодара поступил восьмилетний ребенок с диагнозом «нефробластома». Специалисты онкологического отде-



ления оценили его состояние, как тяжелое: произошло кровоизлияние в опухоль, развилась тяжелая степень анемии. Стабилизировав состояние ребенка, врачи пришли к выводу, что для эффективного лечения требуется переливание донорской крови и ее компонентов. Однако мать, его законный представитель, не дала на это согласия, оформив отказ от переливания крови и от медицинского вмешательства. Решением Октябрьского районного суда г. Краснодара был признан незаконным отказ матери малолетнего ребенка от переливания ему крови: больнице было разрешено оказать медицинскую помощь согласно заболеванию и состоянию ребенка. Суд указал, что Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» и КАС РФ предусмотрено, что при отказе одного из родителей от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни, медицинская организация имеет право обратиться в суд для защиты интересов несовершеннолетнего. Решение районного суда подтвердили Краснодарский краевой суд и Четвертый Кассационный суд<sup>1</sup>.

Именно в суде первой инстанции стороны представляют доказательства, в связи с чем крайне важна справедливая законодательная регламентация того, какие доказательства являются допустимыми по делу о защите социальных прав граждан, поскольку суды зачастую сталкиваются с законодательными ограничениями, не позволяющими защитить нарушенные права граждан.

Так, юристами отмечается, что подлежит безусловной отмене<sup>2</sup> положение о недопустимости свидетельских показаний в качестве средства доказывания характера работы, содержащееся ранее в п.3 ст.13 Федерального закона от 17.12.2011 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях», а в настоящее время в п.3 ст.14 Федерального закона от 28.12.2013 N 400-ФЗ "О страховых пенсиях". Безусловно, данное положение, перешедшее в неизменном виде из устаревшего в обновленное пенсионное законодательство, существенно ограничивает возможности восстановления нарушенных прав гражданина на пенсию.

Кроме того, в качестве одного из способов улучшения правового регулирования в сфере защиты нарушенных прав граждан могут быть использованы различного рода презумпции. Так, Д.Р. Казанбекова предлагает использовать презумпцию занятости на работах с особыми условиями труда в течение полного рабочего дня<sup>3</sup>. Данное

---

<sup>1</sup> См.: Павловская Т. Маме вопреки // Российская газета. 2021. 27 августа.

<sup>2</sup> См.: Казанбекова Д.Р. Процессуальные особенности рассмотрения споров, связанных с пенсионным обеспечением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С.10, 22.

<sup>3</sup> Там же. С.21.

предложение вполне справедливо и заслуживает внимания со стороны законодателя.

Указанное выше свидетельствует о том, что разрозненность норм права социального обеспечения, отсутствие единого нормативного акта, регламентирующего порядок разрешения споров в данной сфере, отрицательно влияет на возможности судебной защиты прав граждан.

Судебными постановлениями мировых судей, в случае обращения за защитой нарушенного права на социальное обеспечение, гарантируется такая защита, о чем дает толкование п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии»: в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей на день подачи заявления, иски о взыскании назначенной, но не выплаченной трудовой пенсии, о взыскании излишне выплаченных сумм пенсии подсудны мировому судье<sup>1</sup>.

К примеру, разрешая спор по иску Л. к Главному Управлению пенсионного фонда № 9 по г. Москве, Клиентской службе «Щукино», Управлению Пенсионного фонда в г. Ярославле (находится в Кировском районе г. Ярославля) о взыскании начисленной, но не выплаченной пенсии по старости Второй кассационный суд общей юрисдикции подтвердил законность судебного постановления мирового судьи о том, что иски по делам, связанным с реализацией гражданами права на трудовую пенсию, предъявляются по общему правилу территориальной подсудности — по месту нахождения ответчика (соответствующего органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, отказавшего в назначении пенсии или выплачивающего пенсию). Мировой судья правильно пришел к выводу о том, что ни одни из указанных Л. ответчиков, не относится к территориальной подсудности судебного участка № 3 Краснопереконского судебного района г. Ярославля, оснований для принятия к рассмотрению дела по иску Л. мировым судьей судебного участка № 3 Краснопереконского судебного района г. Ярославля не имеется<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> П.2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11.12.2012 № 30 О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

<sup>2</sup> Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25.06.2020 по делу № 88-12726/2020// Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

### 3.3. Иные формы защиты социально-обеспечительных прав

Кроме административной и судебной форм защиты прав гражданина, к иным формам защиты права на социальное обеспечение, следует относить защиту, осуществляемую Уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка в РФ и Уполномоченными по правам ребенка в субъектах РФ, прокуратурой РФ.

Для указанных субъектов правозащитная функция является основным видом деятельности, данные органы обеспечивают внесудебную защиту социально-обеспечительных прав граждан как на федеральном, так и на региональном уровне.

Особым статусом обладает Президент РФ. Президент РФ как гарант Конституции РФ защищает и охраняет права и свободы человека и гражданина. В силу ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Положение об обязанности Президента РФ защищать Конституцию РФ, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина закреплено в присяге, которую Президент РФ дает при вступлении в должность.

Исходя из положений ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, Президент РФ наделен правом законодательной инициативы, позволяющей ему в правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, касающихся прав и свобод гражданина, в т.ч. вопросов обеспечения эффективной защиты прав граждан. Президент РФ также использует право вето и право приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Президент РФ может вносить в Государственную Думу РФ предложения о кандидатах на должность Уполномоченного по правам человека РФ.

Анализ норм Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup>, свидетельствует о том, что Уполномоченный

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

по правам человека какими-либо властными полномочиями не наделен, что позволяет защиту права, осуществляемую Уполномоченным по правам человека, отнести к иным формам защиты права граждан на социальное обеспечение.

Определение понятия Уполномоченного по правам человека действующее законодательство не содержит.

Вместе с тем в Определении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 № 437-О КС РФ определяет Уполномоченного по правам человека в РФ как конституционный орган, учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом он не управомочен на вынесение государственно-властных решений, его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. По результатам рассмотрения поступающих на его имя жалоб Уполномоченный составляет заключения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод граждан, обращается с заявлениями, ходатайствами, жалобами к соответствующим органам и должностным лицам для принятия этих мер. Он вправе отказать в принятии жалобы к рассмотрению, однако такой отказ должен быть мотивирован<sup>1</sup>

Верховный Суд РФ определяет, что Уполномоченный по правам человека в РФ и его рабочий аппарат являются государственным органом, учрежденным в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам<sup>2</sup>

Согласно ст. 3 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 N 437-О // Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 5, 6.

Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она способствует совершенствованию их работы в этой области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и, таким образом, содействует более полной реализации прав граждан<sup>1</sup>.

Уполномоченный по правам человека обладает особым полномочием, которое установлено ст. 32 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, либо обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

Следует согласиться с мнением А.А. Уварова, что Уполномоченный по правам человека (далее – также УПЧ) является консультативным органом, не наделенным подобно прокуратуре или полиции императивными властными полномочиями. А.А. Уваров указывает на необходимость большей интеграции УПЧ с институтом Президента РФ как гарантом прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>.

Ежегодные статистические показатели работы Уполномоченного свидетельствуют о стабильно высоком показателе количества обращений граждан о нарушении социально-обеспечительных прав.

Так, в 2020 г. число жалоб на нарушения социально-обеспечительных прав составило 2178 (2019 г. — 2756 обращений, 2018 г. — 2542) и занимало четвертое место от общего количества поступивших обращений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год» // Российская газета. 2005. 31 марта.

<sup>2</sup> См.: Уваров А.А. Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 39 - 42.

<sup>3</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Российская газета. 2021. 1 апреля.

Рассмотрение Уполномоченным по правам человека обращений, жалоб на нарушение социально-обеспечительных прав, свидетельствует о важной роли Уполномоченного как в непосредственной защите права гражданина на социальное обеспечение, исходя из полномочий, определённых законом, так и выявлении дефектов социально-обеспечительного законодательства в процессе рассмотрения поступивших обращений.

В 2020 г. в качестве негативной тенденции отмечается двукратный рост (на 51%) числа коллективных жалоб (в 2020 году — 101, в 2019 году — 49, в 2018 году — 21), касающихся предоставления мер социальной поддержки (льгот), организации услуг в сфере социального обслуживания, в том числе в условиях стационара; обеспечения техническими средствами реабилитации инвалидов; проведения медико-социальной экспертизы.

Две трети обращений в рассматриваемой сфере поступило по вопросам защиты прав граждан на пенсионное обеспечение. В 2020 году их количество по сравнению с 2019 годом уменьшилось. Главным образом за счет сокращения обращений по перерасчету пенсии (на 43%). Подобная динамика может быть связана со снижением недостатков в работе территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации при определении ими изменения размера пенсии в связи с наличием у пенсионера дополнительного заработка либо другими обстоятельствами. Вместе с тем нарушения прав пенсионеров сохраняются.

Уполномоченным по правам человека защищены пенсионные права жителя г. Москвы. Л. обратился с жалобой на необоснованный, по его мнению, отказ пенсионного органа по месту жительства включить в страховой стаж периоды ухода за матерью. ГУ «Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по г. Москве и Московской области», территориальным Управлением ПФР по обращению Уполномоченного была проведена повторная проверка материалов архивного пенсионного дела Л., в результате которой было установлено, что ранее принятое решение об отказе в установлении периодов ухода является ошибочным, и 31 марта 2020 г. решением главного управления ПФР № 2 по г. Москве и Московской области периоды ухода гражданина за своей матерью включены в страховой стаж, на лицевой счет заявителя перечислены соответствующие страховые взносы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Российская газета. 2021. 1 апреля.

Отмечается уменьшение (на 30%) количества жалоб, затрагивающих вопросы социального обеспечения инвалидов, по сравнению с 2019 годом. В основном сократились жалобы на решения учреждений МСЭ об отказе в установлении инвалидности.

Уполномоченным оказана правовая помощь жительнице ХМАО — Югра инвалид III группы Т. обратилась по вопросу отказа регионального учреждения МСЭ в установлении ей II группы инвалидности и обеспечении ее необходимыми техническими средствами реабилитации, несмотря на тяжелое состояние здоровья. В целях оказания помощи Т. Уполномоченным направлено обращение в адрес Федерального бюро МСЭ. В результате рассмотрения этого обращения, учитывая неблагоприятный клинический и реабилитационный прогноз, а также неустранимые нарушения функций организма, Т. была установлена II группа инвалидности бессрочно. Это позволило увеличить размер ее пенсии, предоставить в большем объеме меры социальной поддержки и обеспечить дополнительными средствами реабилитации<sup>1</sup>.

Уполномоченному по правам человека во взаимодействии с государственными органами и в рамках действующего Соглашения с Фондом социального страхования Российской Федерации по данным обращения удастся восстанавливать права инвалидов на получение технических средств реабилитации.

Так, Инвалид I группы Н., проживающий в Московской области, обратился с просьбой об оказании содействия в решении вопроса обеспечения его техническими средствами реабилитации — креслом-коляской, а также противопролежневым матрасом, подузниками, предусмотренными его индивидуальной программой реабилитации и абилитации инвалида. По результатам обращения Уполномоченного в Московское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации был решен вопрос обеспечения Н. указанными техническими средствами реабилитации<sup>2</sup>.

Следует отметить, что общее количество поступивших в 2020 г. обращений к УПЧ составило 44 087, при этом количество жалоб, по которым оказано содействие в защите и восстановлении прав граждан за 2020 год — лишь 1701, из них на нарушение социально-обеспечительных прав — 35.

Приведенные статистические показатели, свидетельствуют о низком количестве удовлетворенных обращений, как по общему показате-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

лю, так и по количеству удовлетворённых жалоб в сфере защиты социально-обеспечительных прав.

Вместе с тем анализ полномочий Уполномоченного по правам человека свидетельствует о потенциальных достоинствах контрольных и право-творческих возможностей УПЧ, пока не используемых законодателем.

Доклады Уполномоченного по правам человека каждый раз свидетельствуют о выявлении Уполномоченным по правам человека де-фектов закона.

Так, актуальными остаются вопросы обеспечения прав одиноких и одиноко проживающих граждан пожилого возраста и людей с ограниченными возможностями здоровья. Анализ законодательных актов выявил отсутствие в законе такого понятия, как «одинокий» и «одинок-о проживающий». Единственное нормативное определение содержит Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52495—2005 «Социальное обслужи-вание населения», где за руководителями и специалистами социальных служб закреплена обязанность выявлять лиц, находящихся в труд-ной жизненной ситуации, одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан. Кроме того, в настоящее время на практике реализуется в ос-новном заявительный принцип работы с одинокими гражданами, нуждающимися в помощи. Выявление нуждающихся в социальном обслужи-вании лиц пока в большей степени является перспективной задачей. Во многом это связано с тем, что на федеральном уровне отсутствует единая методика выявления данной категории граждан. Минтрудом России не ведется учет таких граждан, в том числе и инвалидов, по-этому эта функция частично восполняется институтами гражданского общества или отдельными неравнодушными людьми<sup>1</sup>.

Продолжает быть актуальными часть законодательных предло-жений, ранее высказанных на этот счет в ежегодных докладах Упол-номоченного: о формировании независимой медико- социальной экс-пертизы (Доклады Уполномоченного по правам человека 2016 г. и 2017 г.); об установлении механизма деятельности частных компаний, оказывающих социальные услуги инвалидам и лицам пожилого воз-раста (по проживанию и уходу) в организованных ими домах постоян-ного пребывания (Доклад Уполномоченного по правам человека 2017 г.); об увеличении объемов финансирования санаторно- курортно-го лечения инвалидов (Доклады Уполномоченного по правам человека 2017 г.); о развитии института приемных семей для одиноких пожилых граждан (Доклад Уполномоченного по правам человека 2019 г.); о по-

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Российская газета. 2021. 1 апреля.



вышении уровня прожиточного минимума пенсионеров (Доклад Уполномоченного по правам человека 2019 г.); о создании службы постоянного социального сопровождения одиноких и одиноко проживающих граждан старшего поколения, граждан с ограниченными возможностями здоровья (Доклад Уполномоченного по правам человека 2019 г.). Полагаем, что эти предложения также заслуживают отражения в социальном законодательстве<sup>1</sup>.

Предоставление Уполномоченному права правотворческой инициативы позволит оптимизировать законодательное регулирование социально-обеспечительных отношений, что возможно предусмотреть в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», изменив норму п.2 абз.1 ст.31, наделив Уполномоченного самостоятельным правом законодательной инициативы.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации осуществляет взаимодействие с органами прокуратуры, в том числе Уполномоченный вправе обратиться за содействием о проведении проверки обстоятельств подлежащих выяснению, обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу судебного постановления.

Президент РФ назначает на должность Уполномоченного при Президенте по правам ребенка (далее- Уполномоченный по правам ребенка).

Защиту, осуществляемую Уполномоченными по правам ребенка в РФ и в субъектах РФ, можно охарактеризовать как субсидиарную защиту прав гражданина по отношению к другим государственным механизмам, обеспечивающих охрану и защиту прав.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 27 декабря 2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее- Закон об уполномоченных по правам ребенка) уполномоченный подотчетен Президенту Российской Федерации и представляет собой институт президентской власти.

В силу ст. 5 Закона об уполномоченных по правам ребенка основными задачами Уполномоченного являются:

- обеспечение защиты прав и законных интересов детей;
- содействие формированию и эффективному функционированию государственной системы обеспечения реализации, соблюдения и

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8427.

защиты прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами;

- мониторинг и анализ эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей, и должностными лицами;

- участие в формировании и реализации единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав и законных интересов детей, в том числе участие в деятельности координационных органов, созданных в целях реализации указанной государственной политики, а также подготовка и направление Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации соответствующих предложений;

- предупреждение нарушения прав и законных интересов детей, содействие восстановлению нарушенных прав и законных интересов детей;

- содействие развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей.

Таким образом, Уполномоченный по правам ребенка решает широкий круг задач в области защиты прав несовершеннолетних, в том числе обеспечивая защиту прав несовершеннолетних на социальное обеспечение.

Для решения этих задач, Уполномоченный по правам ребенка наделен полномочиями, установленными ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка:

- направлять в государственные органы, имеющие право на обращение в Конституционный Суд РФ, мотивированные предложения в пределах своей компетенции об обращении в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;

- направлять субъектам, имеющим право законодательной инициативы мотивированные предложения о принятии законодательных актов, о внесении в законодательные акты изменений, направленных на обеспечение реализации и соблюдения прав и законных интересов детей;

- направлять руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления мотивированные предложения о признании утратившими силу или приостановлении действия правовых актов и решений в случаях, если эти акты и решения нарушают права и законные интересы детей, либо о внесении в эти акты и решения изменений, направленных на обеспечение реализации и соблюдения прав и законных интересов детей;

– обращаться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих в защиту прав и законных интересов детей, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту Российской Федерации, нарушают права и законные интересы детей, создают препятствия к реализации их прав и законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности;

– участвовать по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей;

– направлять в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав и законных интересов детей, мотивированные предложения, содержащие рекомендации по устранению указанных нарушений, а также о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов детей, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– проводить в соответствии с законодательством Российской Федерации самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку информации, изложенной в обращениях на имя Уполномоченного, либо иной информации по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей или непринятия должностными лицами мер по обеспечению и защите прав и законных интересов детей, получает от государственных органов, организаций и лиц соответствующие разъяснения.

Анализ содержания указанных полномочий свидетельствует, что Уполномоченный по правам ребенка не имеет собственного механизма обеспечения и защиты прав человека Уполномоченный по правам ре-

банка не имеет императивных властных полномочий, обладает «властью авторитета», а «не властью силы».

В число обязанностей Уполномоченного по правам ребенка входит подготовка и направление по окончании календарного года Президенту РФ доклада о результатах своей деятельности. Доклады отражают результаты работы УПР по защите прав ребенка в РФ, в том числе оценку соблюдения прав и законных интересов детей в Российской Федерации, предложения о совершенствовании их правового положения.

Содержание Докладов Уполномоченного по правам ребенка в РФ позволяет провести анализ вопросов защиты прав ребенка и родителей в сфере социального обеспечения. Доклады, по сути, представляют собой мониторинг правоприменения, осуществляемый Уполномоченным, в т.ч. мониторинг социально-обеспечительного законодательства.

В Российской Федерации в настоящее время проживают более 30 млн. детей, что составляет 20% от всего населения России<sup>1</sup>, поэтому анализ обращений о нарушении права важен как для оценки правового регулирования, так и защиты в РФ материального права на социальное обеспечение детей и родителей, их воспитывающих.

Так, в 2020 г. к Уполномоченному по правам ребенка поступило и рассмотрено 9 291 обращение от 47 000 граждан, в том числе коллективные, что свидетельствует о росте количества обращений по сравнению с 2019 г. на 7,3 %<sup>2</sup>.

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в 2020 г. свидетельствует о росте обращений о защите прав ребенка на социальное обеспечение: число таких обращений в 2020 г. увеличилось в 2,1 раза по сравнению с 2019 г.<sup>3</sup>

В 2020 году по сравнению с 2019 г. отмечен трехкратный рост количества обращений по вопросам судебной защиты и оказания квалифицированной юридической помощи несовершеннолетним. Граждане просили Уполномоченного оказать правовую помощь и проконсультировать по вопросу мер поддержки детей и семей с детьми, получения пособий, порядка получения ребёнком специализированной и высокотехнологической медицинской помощи, реализации права обжалования судебных решений и решений должностных лиц, затрагивающих права несовершеннолетних<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в 2020 году // <https://cdnimg.rg.ru/pril/article/210/41/07/doklad2020> (дата обращения 25.11.2021).

<sup>2</sup> Там же. С.5.

<sup>3</sup> Там же С. 9.

<sup>4</sup> Там же. С.8

Приведенный показатель свидетельствует о несовершенстве реализации в РФ конституционного права на квалифицированную юридическую помощь, закрепленного в ст. 48 Конституции РФ, наличии пробелов в текущем законодательстве, в т.ч. в социально-обеспечительном.

Решением проблемы эффективности защиты интересов детей, в том числе права на социальное обеспечение со стороны государства, может быть законодательное расширение полномочий Уполномоченного по правам ребенка: требуется дополнение его полномочий правом иметь собственный механизм обеспечения и защиты прав и свобод граждан, не дублирующий другие государственные органы; обеспечения более широкой доступности для обращения граждан на безвозмездной основе к Уполномоченному по сравнению с другими государственными институтами, действующими в данной сфере; предоставления Уполномоченному по правам ребенка самому обращаться в суд с исковыми заявлениями (как процессуальный истец) о защите права ребенка и родителей в сфере защиты социально-обеспечительных прав, при наличии обращения гражданина об оказании ему такой помощи<sup>1</sup>. Следует норму ч.1 ст.6 Закона об уполномоченном по правам ребенка дополнить пунктом 8.1, в котором закрепить, что «Уполномоченный по правам ребенка вправе самостоятельно обращаться в суд с заявлением о защите прав ребенка и родителей в сфере защиты социально-обеспечительных прав, при наличии обращения гражданина об оказании ему такой помощи», и, наконец, наделение Уполномоченного по правам ребенка, правом законодательной инициативы по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Последнее особенно важно, в связи с тем, что работа Уполномоченного по правам ребенка связана с анализом правоприменительной практики, в ходе рассмотрения обращений граждан, позволяющей Уполномоченному по правам ребенка выявлять и фиксировать дефекты законов, регулирующих вопросы социального обеспечения. Такие сведения отражаются в Докладах, которые представляют собой источник информации для реализации для законодательной инициативы.

Так, в 2020 г. Уполномоченным по правам ребенка установлено, что в целях улучшения положения семей с детьми-инвалидами Упол-

---

<sup>1</sup> Самостоятельное обращение Уполномоченного по правам ребенка в суд с заявлением может быть ограничено сферой социально-обеспечительных прав, поскольку в данном случае речь идет о материальном содержании детей, семей и родителей, которые их воспитывают. В случае возникновения иных споров, например, связанных с отношениями усыновления, ограничения, лишения родительских прав и других споров, полномочия Уполномоченного по правам человека должны оставаться прежними.

номоченный считает возможным рассмотреть вопрос о закреплении права на получение детьми-инвалидами одновременно несколько видов пенсий, в том числе пенсии по потере кормильца и пенсии по инвалидности. Уполномоченный отметил, что в соответствии с действующим пенсионным законодательством несовершеннолетние могут иметь право на получение пенсии по потере кормильца или пенсии по инвалидности. На основании Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее — Федеральный закон №178-ФЗ) в целях доведения материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума осуществляется социальная доплата к пенсии, которая состоит из федеральной социальной доплаты к пенсии или региональной социальной доплаты к пенсии. Частью 7 статьи 12 Федерального закона №178-ФЗ установлено, что социальная доплата к пенсии детям-инвалидам и детям, не достигшим возраста 18 лет, которым установлена страховая пенсия по случаю потери кормильца в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» или пенсия по случаю потери кормильца в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», устанавливается в беззаявительном порядке со дня, с которого назначена соответствующая пенсия, но во всех случаях не ранее чем со дня возникновения права на указанную социальную доплату. Законодательством, с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 29.12.2020 № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определено, что в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом № 178-ФЗ используется величина прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемая в субъекте Российской Федерации. Вместе с тем прожиточный минимум пенсионера значительно ниже прожиточного минимума, определяемого для детей. На 2021 год размер прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации составляет 10 022 руб., тогда как величина прожиточного минимума для детей составляет 11 303 руб. В этой связи представляется целесообразным установление социальной доплаты детям к пенсии до размера прожиточного минимума для детей в целом по Российской Федерации, что будет наилучшим образом отвечать интересам несовершеннолетних получателей пенсии. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством, лицу, имеющему право на получение нескольких видов пенсионного обеспечения, может выплачиваться лишь один вид пенсии по выбору её получателя.

Однако закреплённый порядок не соответствует интересам детей-инвалидов, потерявших кормильца, так как ставит семьи с такими детьми в трудное положение.

Кроме того, Уполномоченным установлено, что в настоящее время ежемесячная выплата семьям, в которых родился (усыновлён) второй ребёнок и находится в возрасте до трех лет, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» осуществляется за счёт средств этого же материнского капитала, в то время как семьи, родившие первенца и не получившие материнский капитал получают данную выплату из федерального бюджета. Более того, семьи, которые уже использовали средства материнского капитала не получают данную выплату и вовсе. Целью материнского (семейного) капитала являлась дополнительная поддержка семей, родивших второго ребёнка, а с 2020 года и первого. Однако сложившаяся ситуация с неравным подходом к источникам финансирования, за счёт которых выплачивается одна и та же федеральная мера государственной поддержки (выплаты на ребёнка до трёх лет), ставит семьи в неравное положение. В этой связи Уполномоченный полагает целесообразным осуществлять выплаты пособия на ребёнка до трёх лет за счет федерального бюджета. Практическое применение Федерального закона № 418-ФЗ позволило выявить необходимость дополнения имеющихся в нём норм порядком действий в критических ситуациях, в том числе, когда мать новорождённого первенца не может, например, по состоянию здоровья подать заявление о выплате денежных средств. Частью 3 статьи 1 указанного закона определена возможность получения ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребёнка отцом (усыновителем) или опекуном только в случае смерти женщины или лишения её родительских прав. При этом другие обстоятельства не учитываются. Кроме того, выплата назначается в течение 6 месяцев при обращении с момента рождения ребёнка, в ином случае — с момента обращения за назначением, но не позднее трёхлетнего срока. Так, к Уполномоченному по правам ребёнка в Республике Хакасия обратился отец новорождённого сына, мать которого после сложных родов находится в коме. В этой связи отец не имеет возможности получить выплаты, так как мать ребёнка не умерла и не лишена родительских прав. Указанная коллизия подтверждается ответами соответствующих ведомств, направленных в адрес отца ребёнка. Уполномоченный убеждён, что указанная проблема, безусловно, не отвечает интересам несовершеннолетних и их за-

конных представителей, и требует дополнения действующих законодательных норм. Аналогичные трудности в реализации права на материнский (семейный) капитал возникают при ограничении матери в родительских правах на неопределённый срок. В случае наличия, например, у матери заболевания, отцу (опекуну) ребёнка или самому ребёнку не представляется возможным на законных основаниях распорядиться средствами материнского (семейного) капитала до наступления её смерти. Поскольку в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» право женщины на дополнительные меры государственной поддержки прекращается и возникает у отца (усыновителя) ребёнка независимо от наличия гражданства Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка Российской Федерации или статуса лица без гражданства в случаях смерти женщины, объявления её умершей, лишения родительских прав в отношении ребёнка, в связи с рождением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки; совершения в отношении своего ребёнка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности; а также в случае отмены усыновления ребёнка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки.

В целях гарантированности оказания несовершеннолетним квалифицированной юридической помощи в случае нарушения их социально-обеспечительных прав следует распространить действие проект «Социальный навигатор»<sup>1</sup> не только на территории Пензенской и Тюменской областей<sup>2</sup>, но и территорию всей страны.

---

<sup>1</sup> Президент Российской Федерации в 2019 году поддержал инициативу Уполномоченного по реализации проекта «Социальный навигатор». Цель проекта состоит в создании в регионах эффективного механизма оказания оперативной, доступной, адресной помощи несовершеннолетним и семьям, воспитывающим детей, в режиме «одного окна» с применением современных цифровых технологий и инновационных решений на основе межведомственного взаимодействия органов власти, государственных учреждений, региональных уполномоченных, некоммерческих общественных организаций, благотворительных фондов и социально ориентированного бизнеса, а также контроль результатов работы со случаем и оценка эффективности системы профилактики в регионе в целом.

<sup>2</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка в 2020 году // <https://cdnimg.rg.ru/pril/article/210/41/07/doklad2020> (дата обращения 25.11.2021). С. 74.

В пилотном режиме на территории Пензенской области успешно реализуется проект «Социальный навигатор» Благотворительным Фондом поддержки семьи, материнства и детства «Покров» при поддержке Губернатора Пензенской области. Основная цель - совершенствование деятельности в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и



Деятельность Уполномоченного по правам ребенка в области защиты прав родителей и детей на получение социальных выплат<sup>1</sup>, свидетельствует о необходимости совершенствовать законодательное регулирование, защиту прав лиц, получающих такое социальное обеспечение, от необоснованных удержаний с банковских счетов денежных средств — социальных выплат, обладающих иммунитетом, в связи с имеющимися долговыми обязательствами получателей социальных выплат, для того чтобы такие выплаты были целевым образом потрачены в интересах получателей, несовершеннолетних детей.

В настоящее время распространены удержания денежных средств со счетов, на которые поступили денежные средства от социальных выплат.

Суды, разрешая указанные споры, встают на защиту прав граждан, получающих социальные выплаты, из которых необоснованно произведены удержания денежных средств.

Так, Арбитражный суд г. Москвы назначил штраф 5 тыс. рублей банку в связи с тем, что последний исполнил постановление судебного пристава, списав со счета должника в счет погашения задолженности свыше 11 тыс. рублей, но при этом проигнорировал специальный код вида дохода, гражданке имеющей двоих несовершеннолетних детей, на

---

семей с детьми. «Социальный навигатор» с единым региональным телефонным номером 8 800 511 0 117 функционирует как современный центр приема и обработки обращений, позволяющий в круглосуточном режиме оперативно осуществлять квалифицированную помощь. В «Социальный навигатор» могут обратиться несовершеннолетние, родители (законные представители), выпускники организаций для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должностные лица, представители общественных организаций и объединений, иные граждане, действующие в интересах несовершеннолетних. Телефонный звонок как с мобильного, так и со стационарного телефона бесплатный // <https://news.myseldon.com/ru/news/index/211718202> (дата обращения 25.11.2021).

<sup>1</sup> По ряду поступивших обращений от приёмных родителей и опекунов несовершеннолетних, которым было отказано в назначении ежемесячных выплат, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2020 № 384 «Об утверждении основных требований к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребёнка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерного перечня документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовой формы заявления о её назначении», Уполномоченный принял участие в судебном процессе, по итогам которого права указанных семей были восстановлены (например, семьи из Томской области). Кроме того, в целях недопущения нарушения прав семей, принявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целом по Российской Федерации Уполномоченным направлялись предложения в Минтруд России о внесении изменений в действующий порядок назначения ежемесячной выплаты семьям с детьми. Позиция Уполномоченного была учтена в изменениях, внесённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2021 № 489 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 384» // Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в 2020 г.

основании Указов Президента РФ перечислены выплаты, являющиеся мерами государственной и социальной поддержки обладающие иммунитетом от указанных удержаний<sup>1</sup>.

Законодательные основы и результаты работы Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка свидетельствуют о необходимости создания для специализированной защиты социально-обеспечительных прав граждан в РФ и введения института Уполномоченного по защите прав граждан на социальное обеспечение.

Уполномоченный по правам ребенка в пределах своих полномочий осуществляет взаимодействие с государственными органами, в том числе с органами прокуратуры.

Прокуроры, в отличие от УПР и УПЧ, обладают властными полномочиями, актами прокурорского реагирования могут самостоятельно защитить нарушенные социально-обеспечительные права.

Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов.

Прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

В силу внесенных изменений в Конституцию РФ (ст.129) в деятельности прокуратуры РФ в настоящее время закреплена на конституционном уровне надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Также прокуроры вправе вносить в законодательные органы предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Реализуя свои полномочия, прокурор в сфере защиты социально-обеспечительных прав, имеет право:

а) обращается в суд в целях защиты и восстановления права гражданина на социальное обеспечение (в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд),

---

<sup>1</sup> См.: Куликов В.А. Банк запутался в долгах //Российская газета. 2021. 9 ноября.

б) осуществляет надзор в сфере соблюдения законодательства в целях недопущения нарушений прав граждан на социальное обеспечение, по результатам которого принимает меры прокурорского реагирования.

Среди задач органов прокуратуры надзор за соблюдением социально-обеспечительного законодательства основным не является. Вместе с тем данное направление прокурорской деятельности является приоритетным.

Пунктом 7 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам предписано конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора — соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Надзорная деятельность прокурора в области защиты социально-обеспечительных прав граждан конкретизируется в приказах Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 23 января 2018 г. №24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в социальной защите и социальном обслуживании инвалидов», от 15 марта 2019 года № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан»<sup>1</sup> (далее- Приказ Генерального прокурора России от 15 марта 2019 года № 196), регулирующий порядок прокурорского надзора за соблюдением трудового и социально-обеспечительного законодательства.

В соответствии с п. 6, 7, 7.1 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокуроры проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь — для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите. Акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции РФ прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение.

---

<sup>1</sup> Законность. 2019. №5.

Прокуроры обязаны контролировать ситуацию с выплатами лицам предпенсионного возраста, признанным в установленном порядке безработными, социальных выплат в виде пособия по безработице, стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного образования по направлению органов службы занятости, материальной помощи в связи с истечением установленного периода выплаты пособия по безработице, пенсии, назначенной по предложению органов службы занятости на период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости (пункт 2.7.2 Приказа Генерального прокурора России от 15 марта 2019 года № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан»).

Согласно п.1.1., 1.2, 2.8 Приказа Генерального прокурора РФ от 23 января 2018 г. №24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в социальной защите и социальном обслуживании инвалидов» надзор за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов рассматривать как одну из приоритетных задач органов прокуратуры и принять меры к активизации работы по выявлению и пресечению правонарушений и преступлений в данной сфере. Осуществлять надзор гласно, во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными и контролирующими органами, общественными объединениями. Последовательно и настойчиво использовать предоставленные полномочия для защиты прав граждан с ограниченными возможностями здоровья, добиваясь реального устранения выявленных нарушений. Прокурор обязан незамедлительно реагировать на факты нарушения правил признания лица инвалидом при установлении инвалидности, неоказания лицам с ограниченными возможностями здоровья необходимой медицинской помощи, необеспечения их лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, путевками на санаторно-курортное лечение и техническими средствами реабилитации, несоблюдения их трудовых, жилищных прав, права на образование и получение информации, необеспечения условий для беспрепятственного доступа к объектам социальной и транспортной инфраструктуры.

Результаты работы прокурора в 2020 г. в области защиты социально-обеспечительных прав граждан и инвалидов характеризуются следующими показателями.

В 2020 г. прокурорами выявлены 93 577 нарушений пенсионного законодательства, законодательства об охране прав инвалидов и пре-

старелых, в 2019 г. — 86 492, в 2018 г. — 90 919 нарушений<sup>1</sup>. В связи с выявленными нарушениями закона прокурорами приняты меры прокурорского реагирования.

Так, результаты прокурорских проверок в стационарных объектах социального обслуживания (Кемеровская, Новосибирская области) указывают на множественные факты предоставления престарелым и инвалидам ненадлежащих социальных услуг. В Кемеровской области в связи с ненадлежащим предоставлением социальных услуг инвалидам, повлекшим массовое заражение граждан коронавирусной инфекцией, были приняты меры прокурорского реагирования, виновные привлечены к дисциплинарной и административной ответственности. По результатам рассмотрения материалов, направленных прокурорами в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено 4 уголовных дела. В связи с ненадлежащим оказанием социального обслуживания и медицинской помощи гражданам в Новосибирском доме ветеранов прокуратурой области внесены представления руководителю учреждения и министру труда и социального развития области. Должностные лица учреждения привлечены к административной ответственности по ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ и по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ. Необеспечение либо несвоевременное обеспечение жизненно необходимыми лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения инвалидов в период пандемии стало носить системный и массовый характер, что потребовало от прокуроров незамедлительного принятия мер в целях защиты прав инвалидов (Республика Мордовия, Белгородская, Брянская, Владимирская, Иркутская, Новосибирская, Томская, Ярославская области). По требованию прокуратуры Иркутской области приняты региональные нормативно-правовые акты, позволяющие тяжелобольным детям бесплатно получать не зарегистрированные в Российской Федерации лекарства, назначенные по жизненным показаниям, а также обеспечить каждого ребенка, страдающего фенилкетонурией, необходимым объемом лечебной смеси. После вмешательства прокуратуры Новосибирской области областной Минздрав принял меры для обеспечения более 5,9 тыс. пациентов, в том числе инвалидов, лекарственными средствами. В Томской области по результатам проверок более 700 льготников обеспечены лекарствами<sup>2</sup>. В интересах детей-инвалидов, в том числе страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, в суд направлено 12 исков об обеспечении их лекарственными препаратами (рассмотрено 11, все удовлетворены).

---

<sup>1</sup> См.: *Игонина Н.А.* Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Социальное и пенсионное право. 2021. №2 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: *Игонина Н.А.* Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

Судом удовлетворены исковые требования прокуроров трех районов Брянской области к департаменту здравоохранения области об обеспечении жизненно необходимым назначенным лекарственным препаратом «Нусинерсен» инвалидов, имеющих заболевание, включенное в Перечень редких (орфанных) заболеваний. Решения суда вступили в законную силу, находятся на исполнении. После вмешательства прокуроров граждане обеспечивались средствами технической реабилитации. К примеру, в Республике Тыва по представлению прокурора Улуг-Хемского района инвалид, проживающий в ГБУ РТ «Хайыраканский дом-интернат для престарелых и инвалидов с психоневрологическим отделением», обеспечен глазным протезом. В Томской области принятие мер прокурорского реагирования требовалось в связи с ненадлежащей организацией паллиативной помощи детям. По результатам рассмотрения представления прокуратуры области урегулирован механизм передачи медицинских изделий для поддержания функций организма 203 неизлечимо больных детей на дому, разработана региональная программа «Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи в Томской области до 2024 года». В Брянской области мерами прокурорского реагирования устранены нарушения, связанные с отказом медицинской организации в транспортировке инвалида 1-й группы для получения медицинской помощи методом гемодиализа, созданы условия для доступного посещения инвалидами медицинских организаций<sup>1</sup>.

Путем вынесения представления прокурора Амурской области от 17 апреля 2019 г. были восстановлены нарушенные права инвалидов, страдающих редкими заболеваниями и нуждающихся в проведении специфической терапии дорогостоящими лекарственными препаратами. Адресованное министру здравоохранения Амурской области представление было рассмотрено, удовлетворено, права инвалида восстановлены, лекарство выдано<sup>2</sup>.

При поступлении обращений граждан о нарушении социально-обеспечительных прав, прокуроры обращаются в суд в защиту их интересов.

Так, на обращение гражданки Н. о нарушении ее прав по выплате пособий по уходу за ребенком, прокурором г. Пензы было установлено, что приказом работодателя в апреле 2017 г. Н. предоставлен отпуск по уходу за ребенком до полутора лет. Однако в нарушение требований законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим

---

<sup>1</sup> См.: *Игошина Н.А.* Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: *Васильева Н.А., Кондратьева Е.Б.* Вопросам социальной защиты инвалидов - внимание прокуроров // *Законность.* 2019. N 11. С. 23 - 25.

детей, пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет Н. не выплачивалось. Общая сумма задолженности по выплате пособия составляла более десяти тысяч рублей. Предписание, направленное в адрес предприятия, не было исполнено, в связи с чем прокурором было направлено исковое заявление в суд о взыскании с юридического лица задолженности по выплате пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет, которое судом рассмотрено и удовлетворено<sup>1</sup>.

Решением мирового судьи, отказавшего в удовлетворении искового заявления прокурора в интересах гражданки Н. к Государственному учреждению — управлению пенсионного фонда РФ по Оренбургской области о взыскании недополученной пенсии по инвалидности в размере пятидесяти тысяч рублей, прокурор обратился в суд апелляционной инстанции, который поддержал законные требования прокурора и удовлетворил его представление, отменив решение мирового судьи и взыскав пенсию в пользу инвалида<sup>2</sup>.

Деятельность прокуратуры в сфере защиты социально-обеспечительных прав граждан должна получить дальнейшее развитие и совершенствование. Внесение дополнений в Приказ Генерального прокурора РФ от 15 марта 2019 № 196<sup>3</sup>, регулирующий организацию прокурорского надзора за соблюдением трудовых, а также социально-обеспечительных прав граждан, положениями об усилении надзорной работы в области защиты прав граждан на пенсии, выплату пособий, обеспечения выплат материнского капитала и целенаправленность таких выплат: проведения ежеквартальных проверок соблюдения полномоченными в области социального обеспечения поднадзорными органами, направлением ежеквартальных отчетов вышестоящему прокурору (в т. ч. статистическими показателями) о проделанной работе прокурора в рассматриваемой области, введения специализации прокуроров (при необходимости введения дополнительных штатных единиц), создания отделов в прокуратурах субъектов России, осуществляющими специализированную надзорную деятельность в области защиты права гражданина на социальное обеспечение, — позволило бы развивать специализацию прокурорского надзора за соблюдением конституционного права гражданина на социальное обеспечение (в том числе в части социальных выплат, осуществляемых государством).

---

<sup>1</sup> См.: Аналитический обзор «Практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве по отдельным категориям дел // Официальный сайт бизнес литература <https://disus.ru>.

<sup>2</sup> См.: Аналитический обзор «Практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве по отдельным категориям дел» // Официальный сайт бизнес литература <https://disus.ru>.

<sup>3</sup> Законность. № 5. 2019.

# Глава 4. Международная защита социально-обеспечительных прав.

## Защита права на социальное обеспечение по законодательству некоторых зарубежных странах

### 4.1. Международная защита социально-обеспечительных прав

Часть 1 ст. 17 Конституции РФ провозглашает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

В силу ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Закрепленное Конституцией РФ право каждого на защиту в межгосударственных органах обусловлено прежде всего добровольным участием Российской Федерации в соответствующих международных договорах. Право на индивидуальное обращение может быть предусмотрено отдельным факультативным (дополнительным) протоколом к международному договору.

В данном контексте небезынтересна существующая в науке точка зрения А.Я. Петрова о том, что Российская Федерация признает выработанную как на универсальном, так и на региональном уровне систему международного контроля над состоянием соблюдения государствами взятых на себя, в соответствии с тем или иным договором в сфере защиты прав человека, обязательств<sup>1</sup>. Право человека на судебную защиту в международном праве осуществляется на основе универсальных и региональных международных договоров, а также рекомендательных международно-правовых актов<sup>2</sup>.

Конституция РФ указывает на универсальность права на обращение в межгосударственные органы. Для того, чтобы подать жалобу,

---

<sup>1</sup> См.: *Петров А.Я.* Защита трудовых прав: история, теория, практика. С.136.

<sup>2</sup> См.: *Петров А.Я.* Указ. соч. С.154.



и последняя была признана приемлемой, необходимо выполнение определенных условий:

— исчерпание всех имеющихся внутренних средств правовой защиты;

— обжаловать можно только на нарушения тех прав, которые предусмотрены в Международном пакте о гражданских и политических правах (далее- Пакт)<sup>1</sup>. Заявители должны сослаться на конкретные нарушения Пакта.

Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>2</sup> предусмотрено, что международным договорам принадлежит первостепенная роль в сфере защиты прав человека и основных свобод. В связи с этим необходимо дальнейшее совершенствование судебной деятельности, связанной с реализацией положений международного права на внутригосударственном уровне. Исходя из этого, а также из положений ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции Российской Федерации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся:

а) равенство прав (всеобщности) в области социального обеспечения;

б) ответственность за нарушение норм о социальном обеспечении;

в) социальная солидарность и социальное партнерство;

г) защиты от социального отторжения;

д) запрет дискриминации;

е) гарантированность социально-обеспечительных прав;

ж) обеспечение достойного уровня жизни.

Анализируя международные правовые нормы и стандарты, И.Я. Киселев отмечал, что содержание этих стандартов представляет собой концентрированное выражение опыта многих стран, плод тщательного отбора наиболее ценных норм национальных систем права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 декабря 1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>3</sup> См.: Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право: учеб. для вузов. М.: Дело, 1999. С. 249.

Вопросы международной защиты социально-обеспечительных прав граждан закреплены во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) (далее- Всеобщая Декларация прав человека)<sup>1</sup> и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина<sup>2</sup>.

Всеобщая Декларация прав человека, определяет, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой (ст.25). Равная защита закона каждого констатируется в ст. 7 Всеобщей Декларации прав человека. В случае нарушения основных прав, предоставленных человеку Конституцией или законом, любой гражданин имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (ст.8).

Аналогичное право провозглашает Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>3</sup>, в статье 2 закрепляя, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты, обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на

---

<sup>1</sup> Всеобщая Декларация прав человека, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.

<sup>2</sup> Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 23 марта 1976 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)<sup>1</sup> (далее — Пакт о гражданских и политических правах) определяет, что участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

Часть 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (16 декабря 1996 г.) закрепляет, что каждое участвующее в Пакте государство обязуется обеспечить:

— любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

— право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями,

— развивать возможности судебной защиты, обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты.

Важное и руководящее значение для национальных правовых систем и правоприменителей имеют международные — правовые акты, отражающие вопросы социального обеспечения, поскольку нормы таких актов обязывают государства обеспечивать эффективную защиту нарушенного права, поддерживать социальное обеспечение граждан на высоком уровне, избавляющем человека от нужды (преамбула Международного Пакта о гражданских и политических правах). Нормы международных — правовых актов, устанавливая право каждого гражданина на социальное обеспечение<sup>2</sup>, определяют задачу соблюдения государствами естественных прав человека, в частности, права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, равенство.

Международные правовые акты, определяющее право на социальное обеспечения граждан, имеет международные механизмы обеспечения соблюдения таких прав государствами, ратифицировавшими

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>2</sup> В частности, ст. 22 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства; ст. 11, 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах определяет, что участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни; государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья;

Международный Пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Так, в соответствии со ст. 28 Международного Пакта о гражданских и политических правах Комитет по правам человека (далее - Комитет) является органом контроля за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 г. резолюцией Генеральной ассамблеи ООН. Комитет получает и рассматривает доклады государств-участников о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, закрепленных в Пакте о гражданских и политических правах. На основе изучения докладов Комитет высказывает государствам-участникам конкретные рекомендации, формулирует замечания общего порядка, исходя из смысла положений Пакта о гражданских и политических правах, которые призваны помочь государствам-участникам в претворении в жизнь положений Пакта о гражданских и политических правах. Комитет может получать сообщения от любого государства-участника, утверждающего, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по Пакту о гражданских и политических правах и предлагать свои «добрые услуги» по разрешению правового спора, и, в случае безрезультатности мер, назначить согласительную комиссию в целях разрешения противоречий.

Комитет по правам человека получает и рассматривает сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения тем или иным государством — участником положений Пакта, что следует из п. «f» ч.1 ст. 41 Пакт предусматривает две процедуры международного контроля: а) государство обязано систематически представлять Комитету доклады о соблюдении Пакта, б) государство может направить в комитет сообщение о нарушении другим государством прав человека.

Процедура подачи индивидуальных обращений в Комитет урегулирована Факультативным протоколом к Пакту о гражданских и политических правах (на сегодняшний день Факультативный протокол ратифицировало 80 государств, в том числе РФ). В Комитет по правам человека может обратиться любое лицо с жалобой против государства, утверждая, что его права, предусмотренные в соответствующем договоре, были нарушены.

Комитеты рассматривают каждое дело на закрытом заседании, жалоба рассматривается только на основе письменной информации, представленной заявителем и государством-участником. Решения Комитета не обжалуются и являются окончательными. Комитет принимает решение о том, что представленные ему факты свидетельствуют о

нарушении государством-участником прав заявителя по договору, он предлагает государству-участнику представить в установленные сроки информацию о шагах, предпринятых им для осуществления выводов и рекомендаций Комитета.

Когда Комитет приходит к выводу о существовании нарушения Пакта, государство обязуется в течение 180 дней предоставить информацию о мерах, принятых для выполнения соответствующих рекомендаций.

Дополнительные возможности защиты права на социальное обеспечение инвалидов установлены Конвенцией о правах инвалидах<sup>1</sup>, определяющей, что государства-участники Конвенции о правах инвалидов запрещают любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантируют инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве (ч. 2 ст. 5), каждый инвалид, где бы он ни находился, имеет право на равную правовую защиту (ч.1 ст. 12), государства-участники обеспечивают инвалидам наравне с другими эффективный доступ к правосудию, в том числе предусматривая процессуальные и соответствующие возрасту коррективы, облегчающие выполнение теми своей эффективной роли прямых и косвенных участников во всех стадиях юридического процесса (ч. 1 ст. 13). В соответствии с со ст. 34 Конвенции о правах инвалидов учреждается Комитет по правам инвалидов (далее — «Комитет»), который также выполняет функции защиты прав инвалидов.

Дополнительным шагом в области расширения возможностей защиты прав российских инвалидов могло бы стать ратификация Россией Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов, предусматривающий возможности Комитету по правам инвалидов рассматривать и проводить проверки при сотрудничестве государства-участника Конвенции о правах инвалидов сообщения о нарушении прав инвалидов. В полномочиях Комитета по правам инвалидов поручить проведение расследования (которое может включать посещение территории государства) с представлением по его результату доклада Комитету. Государство-участник, на территории которого за поступившему заявлению допущено нарушение, направляет в Комитет ответ — замечания по направленному в его адрес Докладу.

Статья 17 Пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает, что участвующие в Пакте об экономических, социальных и культурных правах государства представляют свои доклады в соответствии с программой, которая устанавливается Экономическим и Социальным Советом.

---

<sup>1</sup> Конвенция о правах инвалидах (Заклочена в г. Нью-Йорке 13.12.2006) // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 468.

Экономический и Социальный Совет Организации объединенных наций (далее-ООН) (ст. 22 Пакта об экономических, социальных и культурных правах) имеет полномочие обращать внимание других органов ООН, их вспомогательных органов и специализированных учреждений на любые вопросы, возникающие в связи с докладами, упоминаемыми в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, которые могут быть полезны этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решений относительно целесообразности международных мер, которые могли бы способствовать эффективному постепенному проведению в жизнь Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В соответствии с Уставом ООН Международная организация труда (далее- МОТ) является специализированным учреждением ООН и наделяется полномочиями по принятию международных Конвенций и рекомендаций, в том числе и по вопросам социального обеспечения.

В соответствии с п. 3 ст. 1 и ст. 55 Устава ООН предусмотрено участие МОТ в международном регулировании социальных вопросов, в котором закреплено право ООН для создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями и призвано содействовать<sup>1</sup>:

- а) всеобщему уважению и соблюдению прав человека,
- б) повышению уровня жизни, в том числе созданию условий социального развития,
- в) разрешению международных проблем в различных областях, в т.ч. в области социальной защиты, здравоохранения;

Конвенции МОТ, регулирующие вопросы социального обеспечения, можно разделить на две группы:

1) составляют основополагающие рамочные конвенции, обеспечивающие единство (равенство) правового регулирования социально-обеспечительных отношений. К ним относятся: Конвенции № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.); № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (1962 г.); № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962 г.); № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975 г.); № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин:

---

<sup>1</sup> См. Устав Организации Объединенных Наций" (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) закона [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (1.04.2020).

трудящиеся с семейными обязанностями» (1981 г.); № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982 г.).

2) Конвенций составляют акты, посвященные дифференциации социального обеспечения по видам социального обеспечения и по кругу лиц: Конвенции: № 2 «О безработице» (1919 г.); № 103 «Об охране материнства» 1952 г.; № 121 «О пособиях в случае производственного травматизма» (1964 г.); № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1967 г.); № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» (1969 г.); № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (1983 г.); № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (1988 г.); № 183 «О пересмотре конвенции 1952 г. «Об охране материнства» (2000 г.).

Экономический и социальный совет ООН, а также Международная организация труда тесно сотрудничают с Международной ассоциацией социального обеспечения (далее-МАСО), являющейся некоммерческой международной организацией, в состав которой входят учреждения, правительственные структуры, агентства и другие институты, осуществляющие административное управление одной или несколькими отраслями социального обеспечения<sup>1</sup>. МАСО объединяет около 400 национальных учреждений социального обеспечения из 150 стран.

Россия участвует в деятельности этой организации с 1957 года. Полноправными членами МАСО являются Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) и Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Взнос со стороны полноправных членов организации от России на 2014—2016 гг. составил 300 тыс. швейцарских франков<sup>2</sup>.

Конституционный мандат МАСО<sup>3</sup> заключается в том, чтобы сотрудничать на международном уровне в продвижении и развитии социальной безопасности во всем мире в целях улучшения социальных и

---

<sup>1</sup> См.: Устав Международной ассоциации социального обеспечения // <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/administration/> (дата обращения: 14.12.2021).

<sup>2</sup> См.: Справка Департамента экономического Сотрудничества МИД России. Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО) // [www.mid.ru](http://www.mid.ru) (дата обращения: 13.12.2021 г.).

<sup>3</sup> ЭКОСОС присвоил МАСО консультативный статус общей категории. Эта аккредитация ООН была предоставлена в знак признания того факта, что работа МАСО соответствует духу, уставу и принципам Организации объединенных наций. В 2012 г. МАСО официально подписала соглашение с МОТ, направленное на укрепление сотрудничества в поддержку расширения и продвижения социального обеспечения // Сайт [abcdef.wiki/wiki/International\\_Social\\_Security\\_Association](http://abcdef.wiki/wiki/International_Social_Security_Association) (дата обращения: 10.12.2021 г.).

экономических условий населения на основе социальной справедливости. Цель МАСО продвигать динамическое социальное обеспечение как социальное измерение в глобализирующемся мире путем поддержки передового опыта в управлении социальным обеспечением. МАСО способствует совершенствованию администрирования социального обеспечения с помощью, профессиональных руководств, экспертных знаний, услуг и поддержки, позволяющих своим членам разрабатывать динамичные системы и политику социального обеспечения во всем мире. Чтобы соответствовать меняющимся потребностям населения мира, Организация выступает за то, чтобы социальное обеспечение все больше приспособлялось и вводило новшества, чтобы способствовать интегрированной, последовательной, упреждающей и перспективной политике социального обеспечения с целью лучшего обеспечения всеобщего доступа к социальному обеспечению<sup>1</sup>.

МАСО публикует профессиональные рекомендации по ключевым областям управления социальным обеспечением, собирает и распространяет информацию о программах социального обеспечения во всем мире, проводит исследования и анализ политики по вопросам социального обеспечения и распространяет их результаты, способствует сбору передовой практики и обмен ею, сотрудничает с другими международными или региональными организациями, осуществляющими деятельность в этой области, способствует социальной защите посредством информирования.

В 2013 году МАСО открыла свой Центр передового опыта в области администрирования социального обеспечения, который состоит из инновационного пакета услуг для облегчения и поддержки административных улучшений организациями-членами.

Центре передового опыта МАСО предоставляет услуги и поддержку администрациям социального обеспечения, стремящимся к надлежащему управлению, высокой производительности и качеству услуг.

Поскольку материальному праву на социальное обеспечение должно корреспондировать его эффективная защита, следует рекомендовать МАСО на базе своего мониторингового инструмента Центра передового опыта в администрировании социального обеспечения разработку и внедрение Инструкций, Семинаров, Программ обучения, распространения Практики о возможностях защиты нарушенного права на социальное обеспечения, в том числе Российской Федерации, где

---

<sup>1</sup> См.: Международная ассоциация социального обеспечения // [www.abcdef.wiki/wiki/International\\_Social\\_Security\\_Association](http://www.abcdef.wiki/wiki/International_Social_Security_Association) (дата обращения: 10.12.2021 г.)



бы содержалась информация о юрисдикционных органах, в которые можно обратиться за защитой нарушенного права, порядок такого обращения, сроки рассмотрения заявлений, отражена накопленная практика разрешения обращений заинтересованных лиц.

Вопросы содействия реализации и защите права человека на социальное обеспечение, кроме МОТ, составляют цель деятельности большинства органов ООН: Генеральная Ассамблея, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам; Комитет ООН по правам человека, Комиссии ООН по правам человека, Комитет по правам ребенка; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Главным структурным подразделением ООН по защите прав человека является Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека (далее-Управление). Верховный комиссар ООН по правам человека, возглавляющий указанное Управление, несёт основную ответственность за деятельность ООН в области прав человека. Среди его задач — защита прав человека, содействие эффективной реализации всех прав человека и международному сотрудничеству в целях соблюдения прав человека, стимулирование и координация действий в области прав человека в рамках системы ООН и ряд других. Правовой основой Управления является Бюллетень Генерального секретаря «Организационная структура Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека», где закреплены также основные функции комиссара, основной сектор мероприятий. Основная деятельность Управления заключается в защите прав человека: оказание помощи в разработке новых стандартов в области прав человека; содействие ратификации договоров о правах человека<sup>1</sup>.

Верховный комиссар в своей работе опирается на Административную канцелярию, которая является частью Исполнительной дирекции и Группы управления. В состав Исполнительной дирекции и Группы управления входят Секция политики, планирования, мониторинга и оценки, Секция информации и коммуникаций, Секция донорской помощи и внешних связей, Секция охраны и безопасности на местах, отдел по вопросам гражданского общества. В состав Управления входят также четыре основных подразделения: Отдел по делам Совета по правам человека и договоров, Отдел по специальным процедурам, кото-

---

<sup>1</sup> См.: Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 14.12.2021).

рый поддерживает функционирование специальных процедур, осуществляя тематическую и правовую помощь, работу по установлению фактов, исследования и анализ, а также оказывает административное содействие<sup>1</sup>.

В целях реализации задачи эффективной защиты права, считаем необходимым предложить создание в Управлении Секции или отдела, в полномочия которого входило бы непосредственная защита прав человека, разрешение поступающих обращений, в том числе о нарушении социально-обеспечительных прав человека, обращение в компетентные органы для защиты нарушенного права, обращение в суд.

На региональном уровне (Евросоюз, СНГ) система международного контроля в сфере защиты прав человека, в т. ч. защиты социально-обеспечительных прав, гарантируется внесудебной и судебной защитой в соответствии с принятыми международными правовыми актами.

Совет Европы принял более 130 конвенций, в том числе и в области социального обеспечения<sup>2</sup>. Среди них Европейская социальная хартия (1961 г.), Хартия основных прав работника (1989 г.). В 1996 году Россия присоединилась к Уставу Совета Европы<sup>3</sup>.

В 1998 г. Российской Федерацией ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) и признана юрисдикция Европейского суда по правам человека. Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ<sup>4</sup> ратифицирован договор, направленный на сопряжение Конвенции с российской юридической практикой. Россия тем самым официально признала обязательной юрисдикцию Европейского суда по правам человека по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ в соответствующих случаях стали ссылаться на решения Европейского Суда по правам человека, оценивая их, по словам В.Д. Зорькина, как источник права<sup>5</sup>.

Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) является компетентным в вынесении постановлений в отношении жалоб, подан-

---

<sup>1</sup> См.: Справочник для гражданского общества. Как работать по Программе ООН в области прав человека // [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ngohandbook\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ngohandbook_ru.pdf) (дата обращения: 14.12.2021)

<sup>2</sup> См.: Социальное законодательство Европейского Союза // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 1.04.2020).

<sup>3</sup> См.: Европейская социальная хартия (принята в г. Страсбурге 03.05.1996 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>5</sup> См.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 41.

ных индивидуальными заявителями или государствами о нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года<sup>1</sup>.

На начало 2020 года в Европейском суде по правам человека находилось почти 60 тысяч жалоб. Из них почти 15 тысяч — из Российской Федерации. Россия занимает первое место по числу жалоб, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ в абсолютных цифрах, и составляют 24% от всех жалоб.

В Европейский Суд по правам человека может обратиться любое лицо с жалобой против государства, утверждая, что его права, предусмотренные в соответствующем договоре, были нарушены. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение 6 месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

ЕСПЧ имеет право признать жалобу неприемлемой, при условии:

- 1) жалоба является несовместимой с положениями Конвенции,
- 2) заявитель не понес значительный вред, если только принцип уважения к правам человека не требует рассмотрения жалобы по существу и при условии, что не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

Комитет состоит из 3 судей. Судьи, входящие в Комитет, единогласным решением могут отклонить жалобу как неприемлемую, то есть не отвечающую всем требованиям, предъявляемым к подаваемой жалобе. Решение Комитета нельзя обжаловать, оно является окончательным. Большинство из решений на предмет приемлемости вынесено именно Комитетом судей.

Палата является основным органом Европейского Суда. Палата состоит из 7 судей, одним из которых является судья той страны, против которой подана жалоба. Палата рассматривает жалобы на предмет приемлемости.

В рассмотрении жалобы по существу принимают участие заявитель и его адвокат, а также представитель государства, против которого рассматривается жалоба.

Решение Европейского Суда не оглашается сразу после слушания, его подготовка может занять несколько месяцев. После вынесения решения оно направляется сторонам, передается в Комитет Министров

---

<sup>1</sup> См. *Мезяев А.* Россия занимает первое место по числу жалоб, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ. [Электронный ресурс] //Люди, экономика, политика // [krasvremya.ru/espch-i-rossiya-nekotorye-itogi-2019-goda/\(6.04.2020\)](http://krasvremya.ru/espch-i-rossiya-nekotorye-itogi-2019-goda/(6.04.2020))

Совета Европы, который будет исполнять данное решение, а также размещается на сайте Европейского Суда.

Решения ЕСПЧ являются обязательными к исполнению для государств-участников. Кроме выплаты компенсации Суд может также рекомендовать применить следующие меры: новое рассмотрение дела во внутренних судах, отмена предыдущего окончательного судебного решения.

Безусловно, что практика работы ЕСПЧ имеет определенную положительную роль по совершенствованию российского законодательства, регулирующего, в том числе и социально-обеспечительные отношения.

До 2010 г. противоречий между позициями Европейского Суда по правам человека и задачами Конституционного Суда РФ не возникало. Ситуация несколько изменилась после принятия ЕСПЧ постановления от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России»<sup>1</sup>.

Как отметит В.Д. Зорькин, Европейский суд после принятия этого постановления<sup>2</sup> впервые в жесткой правовой форме подверг сомнению Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О<sup>3</sup>. ЕСПЧ постановил, что такое решение: «лишено разумного обоснования», «российское законодательство не является совместимым с Конвенцией», а также, что восприятие женщин как главных воспитателей детей — «гендерный предрассудок». Не имея прямых прецедентных решений по вопросу о предоставлении такого отпуска военнослужащему-мужчине, Страсбургский суд использовал правовую позицию по делу «Смит и Грейдн против Соединенного королевства», касавшемуся увольнения из вооруженных сил гомосексуалистов.

Заслуживает внимания соображения В.Д. Зорькина относительно использования позиций ЕСПЧ в российской правовой системе. Он подчеркивает, что принципы государственного суверенитета и верховенства Конституции РФ в правовой системе России относятся к основам ее конституционного строя. Конвенция как международный договор России является правовой частью ее правовой системы, но она не выше Конституции РФ. Толкование Конституции РФ, данное высшим

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» (жалоба № 30078/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 88.

<sup>2</sup> См.: *Зорькин В.Д.* Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября.

<sup>3</sup> Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс». В данном Определении речь шла о том, что непредоставление военнослужащим-мужчинам отпуска по уходу за ребенком до достижения им трех лет не нарушает положения Конституции РФ о равенстве прав и свобод в зависимости от пола.

судебным органом государства, не может быть преодолено путем толкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции РФ не превосходит. При этом В.Д. Зорькин оговаривает, что «мы не должны своими действиями разрушать наметившиеся позитивные международные тенденции. Мы должны быть предельно тактичны, умны и уступчивы»<sup>1</sup>.

Впоследствии Конституционным Судом РФ было принято постановление от 6 декабря 2013 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений ст. 11 и п. 3 и 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ в связи с запросом Ленинградского окружного военного суда<sup>2</sup>, которое можно считать «Делом К. Маркина». Оспаривание перечисленных выше положений ГПК РФ возникло из-за противоположных правовых позиций Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. В заключительной части рассматриваемого постановления Конституционного Суда РФ содержится важное для судов общей юрисдикции положение: если такой суд придет к выводу к невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания не соответствующим Конституции РФ законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд РФ констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этих положений.

Дополнительно 14 июля 2015 г. было принято постановление Конституционного Суда РФ № 21-П<sup>3</sup>, которым установлено, что если государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения РФ международных договоров, либо суды при пересмотре дел в связи с принятием ЕСПЧ постановлений, которыми констатируется нарушение в РФ прав и свобод человека при применении закона, приходят к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ, должны обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности этого закона. Суды к тому же должны приостановить производство по соответствующему делу. При этом следует обратить внимание на важное положение, содержащееся в этом постановлении Конституционного Суда РФ: участие России в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета; Европейская Конвенция о

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин В.Д. Указ. соч.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

защите прав человека и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не могут отменять приоритет Конституции РФ.

ЕСПЧ своими решениями, с одной стороны, толкует положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, давая ориентиры национальным законодателям и правоприменителям, в том числе судам при применении положений закона, с другой стороны, — непосредственно своими решениями защищает право человека на социальное обеспечение.

Так, ЕСПЧ рассмотрена жалоба, поданная Александром Лариошиным, гражданином РФ, на недостаточный размер пенсии и других социальных выплат и нарушении РФ положений ст. 3 Конвенции, которая запрещает бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Суд не посчитал доказанным, что размер пенсии заявителя был настолько недостаточным, чтобы нанести вред физическому или психическому здоровью заявителя, не было оснований для применения ст. 3, которая требует, чтобы обжалуемое унижающее достоинство обращение отвечало «минимальному уровню жестокости». Суд признал жалобу Александра Лариошина неприемлемой<sup>1</sup>.

ЕСПЧ защищено право гражданина на социальное обеспечение при рассмотрении дела «Бурков против Российской Федерации» и «Давыдов против Российской Федерации». В деле Буркова суд нарушение государственными органами РФ требований ст. 6 Конвенции: невыполнение судебного решения о выплате пенсии (пособия) расценивается судом как нарушение в области социального обеспечения. ЕСПЧ признал неисполнение решений суда о взыскании с государства сумм компенсации за участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС нарушением Конвенции и постановил, что невозможность для заявителя добиться исполнения указанных судебных решений является нарушением его права на уважение своей собственности. Суд подчеркнул, что нехватка средств не может служить оправданием вмешательства в реализацию права заявителя<sup>2</sup>.

В качестве другого примера нарушения ст. 6 Конвенции в совокупности со ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции можно привести дело «Давыдов против Российской Федерации», рассмотренное в октябре 2014 г., заявитель обжаловал отмену в надзорном порядке реше-

---

<sup>1</sup> См.: Решение ЕСПЧ от 23 апреля 2002 г. «По вопросу приемлемости жалобы N 56869/00 «Александра Лариошина (Aleksandra Larioshina) против Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 «Дело "Бурдов (Burdiv) против Российской Федерации (N 2)» (жалоба N 33509/04) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Специальный выпуск. 2009. N 4. С. 79 - 106.

ния суда о назначении ему компенсации за вред, причиненный здоровью во время прохождения военной службы. Европейский суд, не раз указывающий на то, что надзорный порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений суда является нарушением принципа правовой определенности, установил в данном деле нарушение права заявителя на справедливый суд, а также права на уважение собственности<sup>1</sup>.

Российская Федерация является участником регионального объединения Содружества Независимых Государств (далее- СНГ).

Устав Содружества Независимых Государств (СНГ) в качестве одной из основных своих целей определяет обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 2). Каждый человек, права и свободы которого нарушены, имеет право на эффективное восстановление в правах и свободах в соответствии с национальным законодательством. Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона (ст. 19—20 Устава). Конвенция Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» от 24 сентября 1993 г. закрепляет нормы о том, что:

— каждому человеку следует обеспечить права и свободы;

— каждый человек, права и свободы которого нарушены, имеет право на эффективное восстановление в правах и свободах в соответствии с национальным законодательством; — все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона (ст. 1, 12, 14, 17, 19, 20).

Хартия социальных прав и гарантий граждан Содружества Независимых Государств содержит положение о том, что каждый человек имеет право судебного обжалования незаконных действий должностных лиц, государственных органов и общественных организаций.

Международные акты СНГ можно подразделить на две группы, в первую, входят акты, устанавливающие единые международные стандарты в отдельных сферах социального обеспечения. Данные акты позволяют обеспечить унификацию законодательства, регулирующего социально-обеспечительные отношения стран-участниц. Прежде всего, это Конвенция о правах и основных свободах человека (ратифицирована в 1995 г.). Соглашение «О сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов» (1996 г.), так называемые модельные акты «Об индексации доходов населения» (1998 г.), «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессио-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 30.10.2014 «Дело «Давыдов (Davydov) против Российской Федерации» (жалоба N 18967/07) // СПС КонсультантПлюс.

нальных заболеваний» (1998 г.), «Об основных гарантиях прав ребенка в государстве (1999 г.), «Об основах социального обслуживания населения» (2002 г.). Вторую группу международных актов СНГ составляют соглашения: «О гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения (1992 г.); «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ» (1992 г.); «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих пограничных войск государств — участников СНГ» (1992 г.); «О взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих» (1994 г.); «О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семей с детьми и алиментов (1994 г.); «О взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей» (1994 г.) и др.)<sup>1</sup>.

Защиту прав граждан и заинтересованных лиц на уровне рассматриваемой международной региональной организации осуществляет Экономический Суд СНГ.

В соответствии с Положением об Экономическом Суде, принятом Соглашением стран СНГ от 6 июля 1992 г. «О статусе Экономического Суда СНГ» Экономический Суд создан в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств — участников Содружества Независимых Государств и основанных на них экономических обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений, и вправе давать официальное толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов; актов законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного их применения, в том числе о допустимости применения этих актов, как не противоречащих соглашениям и принятым на их основе иным актам Содружества. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Содружества, высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших органов, разрешающих в государствах экономические споры.

---

<sup>1</sup> См.: Лушикова М.В., Лушиков А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). — М.: Юстицинформ, 2014. С. 260.



Многочисленные споры, разрешенные данным Судом, решения которого окончательны и обжалованию не подлежат, свидетельствуют о важной стабилизирующей функции Экономического Суда СНГ в вопросах социального обеспечения граждан государств ЕАЭС. Деятельность Суда при разрешении конкретных дел, имеет важное значение в устранении пробелов, коллизий отдельных норм национальных законов государств, входящих в ЕАЭС, указывает на необходимость оптимизации и гармонизации законодательства, регулирующего социально-обеспечительные отношения.

Экономический Суд СНГ может принять решение о толковании международного акта, регулирующего отношения между государствами, входящими в СНГ, либо дать консультативное заключение по отдельным вопросам, поставленным в запросе о толковании<sup>1</sup>.

Консультативные заключения распространены в деятельности Экономического суда СНГ и представляют собой акты толкования, способствующие преодолению дефектов национального законодательства стран ЕАЭС, защищая право гражданина на социальное обеспечение.

Так, в Консультативном заключении № 01—1/3—09 Экономический Суд СНГ дал разъяснения относительно вопросов назначения пенсии гражданам за особые заслуги перед государством, установленной законодательством государства, входящего в ЕАЭС, указав, что гражданин, получающий пенсию за особые заслуги перед государством, при переезде на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения от 13 марта 1992 года имеет право на выплату такой пенсии государством нового места жительства, если законодательство этого государства предусматривает пенсию того же вида. Пенсия за особые заслуги перед государством может быть отнесена к «пенсии того же вида», если законодательством государства нового постоянного места жительства пенсионера установлены такие же основания (условия) назначения данной пенсии, как и в государстве прежнего места жительства. Выплата пенсии за особые заслуги перед государством продолжается государством прежнего места жительства, если законодательство государства нового места жительства не устанавливает такой вид пенсий<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Регламент Экономического Суда СНГ (ст. 134.1), утвержден Постановлением 2 Пленума Экономического Суда СНГ 10.07.1997 с изм. и доп. от 09.10.2014 // Сайт Экономического Суда СНГ <http://www.sudsng.org/> (дата обращения 18.07.2021).

<sup>2</sup> См.: Консультативное заключение № 01-1/3-09 Экономического Суда СНГ «О толковании статьи 5 и части первой статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» // Документ официально не опубликован// СПС КонсультантПлюс.

В указанном заключении № 01—1/3—09 Суд относительно проблемы зачета периодов обучения по юридической специальности в учебных заведениях государств-участников для лиц, имеющих право на получение пенсии по выслуге лет, в трудовой стаж (стаж службы) для назначения пенсий работникам органов прокуратуры, пришел к выводам, что положения пункта 2 статьи 6 Соглашения от 13 марта 1992 года, участниками которого являются государства ЕАЭС, предусматривают зачет периодов обучения в учебных заведениях в трудовой стаж в соответствии с законодательством бывшего СССР о пенсионном обеспечении граждан за время до вступления в силу Соглашения. Периоды обучения по юридической специальности в учебных заведениях государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года засчитываются в трудовой стаж (стаж службы) для назначения пенсий работникам органов прокуратуры, если такой зачет предусмотрен законодательством государства по месту жительства<sup>1</sup>.

Разрешая споры, Экономический Суд СНГ чаще выносит решения, которыми дает разъяснения международного акта, регулирующего отношения между государствами, входящими в СНГ, в том числе в области социального обеспечения.

Например, Экономический Суд СНГ в связи с обращением Исполнительного комитета СНГ дал толкование применения статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года (далее — Соглашение от 13 марта 1992 года). Судом было установлено, что гражданке РФ Г.Х. Якуповой в 1978 году в Таджикской ССР была назначена пенсия по старости. Среднемесячный заработок для назначения пенсии определен из расчета ее среднего заработка за последние двенадцать месяцев работы перед обращением за пенсией на основании статьи 53 Закона СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 года. После переезда в 1996 году на постоянное место жительства в Российскую Федерацию размер пенсии пересчитан в соответствии с действовавшим российским законодательством на основании документов, находящихся в пенсионном деле. Гражданка Г.Х. Якупова переехала в другой регион Российской Федерации, где пенсионным органом ей было предложено представить данные о среднемесячном зара-

---

<sup>1</sup> См.: Консультативное заключение № 01-1/4-12 Экономического Суда СНГ «О толковании пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» // Документ официально не опубликован // СПС КонсультантПлюс.

ботке за последние двадцать четыре месяца работы. В связи с тем, что она такие сведения не представила, размер ее пенсии был снижен.

Не был разрешен вопрос о том, подлежат ли изменению периоды работы, установленные для исчисления среднемесячной заработной платы при первичном назначении пенсии, в связи с переездом пенсионера на новое место жительства в другое государство, являющееся участником Соглашения и пересмотром размера пенсии в соответствии с частью второй ст. 7 Соглашения от 13 марта 1992 г. Исследовав законодательства государств, где проживал пенсионер, представленные материалы, Суд пришел к выводу, что при пересмотре размера пенсии в связи с переездом пенсионера на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения от 13 марта 1992 года необходимо исходить из того, что заработок (доход) за периоды работы, которые засчитываются в трудовой стаж, уже был определен при первичном назначении пенсии и, соответственно, в пенсионных делах переехавших пенсионеров имеются данные о среднем заработке (доходе), заработок (доход), исчисленный при первичном назначении пенсии, не может исключаться из расчета при пересмотре размера пенсии.

Экономический суд решил, что при переселении пенсионера в пределах государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года выплата пенсии осуществляется в государстве нового места жительства, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством этого государства. Выплата пенсии продолжается государством прежнего места жительства пенсионера, если законодательством государства нового места жительства пенсия того же вида не установлена. Периоды работы для исчисления среднемесячной заработной платы при первичном назначении пенсии, установленные законодательством государства прежнего места жительства, при пересмотре размера пенсии в государстве нового места жительства изменению не подлежат.

Суд рекомендовал государствам-участникам Соглашения от 13 марта 1992 года в условиях формирования различных пенсионных систем принять меры по гармонизации законодательства о пенсионном обеспечении граждан<sup>1</sup>.

Кроме того, в соответствии с ч. 1, 2 ст. 6 Соглашения «О гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» назначение пенсий гражданам

---

<sup>1</sup> См.: Решение № 01-1/2-07 Экономического Суда СНГ «О толковании применения статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» (Принято в г. Минске 26.03.2008) // Документ официально не опубликован// СПС КонсультантПлюс.

государств — участников Соглашения производится по месту жительства. Для установления права на пенсию, в том числе пенсий на льготных основаниях и за выслугу лет, гражданам государств — участников Соглашения учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу настоящего Соглашения.

В суд с запросом обратился Совет министров обороны государств — участников СНГ о толковании ст. 1 и ч. 2 ст. 6 Соглашения по вопросу пенсионного обеспечения военнослужащих. Основанием для запроса явились обращения граждан, в том числе обращение М.А. Шкурина, свидетельствующие о неоднозначном понимании ст. 1 Соглашения от 15 мая 1992 г. применительно к такой категории лиц как члены семей (жены) военнослужащих.

Различное толкование положений Соглашения от 13 марта 1992 года было связано с тем, что законодательство государств, входящих как в СНГ, так и ЕАЭС, по разному регулирует порядок и условия включения в страховой стаж периодов проживания жен лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности, в стаж работы (трудовой стаж, страховой стаж) для установления права на трудовую пенсию.

Суд, разрешив дело, дал следующее толкование: положения статьи 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15 мая 1992 г. распространяются на пенсии по случаю потери кормильца семьям (членам семей) умерших (погибших) военнослужащих и не регулируют отношения, связанные с назначением членам семей военнослужащих пенсий по другим основаниям. К отношениям, связанным с назначением членам семей военнослужащих других видов пенсий, в том числе трудовых (страховых) пенсий по возрасту (старости), применяется Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года. Период проживания жен лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности, засчитывается в стаж работы (трудовой стаж, страховой стаж) для установления права на трудовую пенсию, если такой зачет был предусмотрен законодательством государства — участника Соглаше-

ния от 13 марта 1992 года, на территории которого проживает обратившийся за назначением пенсии<sup>1</sup>.

Анализ приведенных решений позволяет констатировать, что судебные постановления Экономического Суда СНГ имеют особое значение, поскольку во-первых, непосредственно защищают социально-обеспечительные права гражданина, когда такие права приобретены на территории государств, входящих в СНГ, во-вторых, на межгосударственном региональном уровне позволяют преодолевать пробелы, дефекты социально-обеспечительного законодательства, в том числе неурегулированные законом отношения, связанные с включением в страховой стаж периодов работы гражданина на территории государств, входящих в СНГ, позволяющий заявителю претендовать на социальное обеспечение.

## **4.2. Защита социально-обеспечительных прав в странах Евросоюза**

Европейский союз (ЕС) — региональная организация, возникшая в результате интеграционных процессов, произошедших в Европе после Второй мировой войны.

На начало 2021 года в Европейский союз входят 27 стран<sup>2</sup>.

В 1957 г. шестью европейскими государствами: Францией, ФРГ, Бельгией, Италией, Нидерландами, Люксембургом в Риме был подписан договор о создании Европейского экономического союза (ЕЭС), в котором были определены рамки правотворческой деятельности ЕЭС в трудовых отношениях. Одной из целей договора являлось расширение защиты прав трудящихся-мигрантов и восполнения пробелов в национальном законодательстве о социальном обеспечении.

Одной из главных задач, закрепленных в Римском договоре об учреждении ЕЭС 1957 г., являлась отмена препятствий для реализации

---

<sup>1</sup> См.: Решение № 01-1/3-16 Экономического Суда СНГ «О толковании статьи 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года и пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств - участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» // Сайт Экономического Суда СНГ <http://www.sudsn.org/> (дата обращения: 5.12.2021).

<sup>2</sup> Среди которых: Германия, Франция, Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Португалия, Испания, Италия, Ирландия, Швеция, Финляндия, Дания, Австрия, Греция, Кипр, Мальта, Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия, Эстония // См.: Европейский Союз. // <http://ru.m.wikipedia.org> (дата обращения: 12.07.2021). Соглашении о партнерстве и сотрудничестве России и Европейского Союза (1994 г.) // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (10.03.2020).

свободы свободного передвижения работников в пределах государств-членов ЕС. Для достижения этого считалось необходимым принятие мер социального обеспечения для защиты граждан государств ЕС от потери приобретенных прав системы социального обеспечения в случаях трудоустройства и проживания на территории другого государства ЕС, чем государство гражданства. Поэтому неотъемлемой составляющей эффективной реализации свободы свободного перемещения лиц в рамках ЕС является регламентация социальной защиты.

Важным этапом в реализации идеи европейской интеграции стал Маастрихтский договор 1992 г., закрепивший создание ЕС<sup>1</sup>. Данным договором предусматривалась унификация различных правовых систем и международного права, в том числе в сфере регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений государств-членов ЕС. Согласно ст. 3 Договора о Европейском Союзе, Союз ставит целью бороться с социальной маргинализацией, с дискриминацией, содействовать социальной справедливости и социальной защите<sup>2</sup>.

Амстердамский договор 1997 г. стал следующим этапом к сближению европейской социальной политики. Данный Договор наделил Европейский союз компетенцией в выравнивании социальных прав государств-членов, социальная сфера стала предметом совместного ведения Европейского Союза и государств-членов.

Создание координированной системы социального обеспечения предполагает и наличие единых координирующих органов. В ЕС такими являются два общеевропейских органа<sup>3</sup>: Административная комиссия ЕС по социальному обеспечению и Консультативный трехсторонний комитет по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов.

При этом принцип равенства прав и запрета дискриминации в сфере труда и социальной защиты является определяющим в деятельности названных органов. Например, скоординированная общеевропейская система социальной защиты для мигрантов основывается на трех принципах:

- 1) равенстве прав на получение материального вознаграждения между выходцами из стран ЕС и гражданами страны пребывания;
- 2) возможности суммирования страхового стажа, накопленного одним человеком в разных странах ЕС;

---

<sup>1</sup> См. Социальное законодательство Европейского Союза //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 10.03.2020).

<sup>2</sup> См.: Договор о Европейском Союзе (подписан в г. Маастрихте 07.02.1992) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: там же.

3) возможности перевода социальных пособий из одной страны ЕС в другую.

Социальная политика ЕС воплощается тремя институтами Сообщества: Советом Европы, Европейским Парламентом, Комиссией и Комитетами, например, Комитет социальной защиты<sup>1</sup>. Финансовое обеспечение мероприятий ЕС в социальной сфере возложено на Европейский социальный фонд.

Правовой основой социальной политики ЕС является Европейская социальная хартия<sup>2</sup>. Соблюдение социальной хартии обеспечивается правовым механизмом в отношении социально-обеспечительных прав и носит аналогичные задачи предусматриваемые Европейской социальной хартией. Ст. 13—31 указанной Хартии определяют основополагающие положения, касающиеся содержания основных социальных и трудовых прав:

1) право на социальное обеспечение всех трудящихся и их иждивенцев: государства обязуются установить и поддерживать систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, стремиться последовательно совершенствовать систему социального обеспечения, принимает меры по обеспечению равенства граждан в области социального обеспечения в случае миграции работников из одной страны в другую (часть II, ст. 12), каждый престарелый имеет право на социальную защиту;

2) право на медицинскую и социальную помощь каждого человека, не имеющего достаточных материальных средств: государства должны предусмотреть, чтобы каждый мог получить через посредство соответствующих государственных и частных служб такой совет и личную помощь, какие необходимы, чтобы предотвратить, ликвидировать или облегчить личную или семейную нужду (часть II, ст. 13);

3) право пользоваться услугами социальных служб: государства обязуются содействовать деятельности или созданию служб, которые, используя методы социальной работы, способствовали бы благосостоянию и развитию как отдельных лиц, так и групп в обществе, а также их адаптации к социальной среде (часть II, ст. 14);

4) право на защиту от нищеты и социального отторжения, которое обеспечивается путем облегчения этим лицам доступа к занятости,

---

<sup>1</sup> См.: Социальное законодательство Европейского Союза //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (10.03.2020)

<sup>2</sup> См.: «Европейская социальная хартия (пересмотренная)» (принята в г. Страсбурге 03.05.1996 // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (15.03.2020)

жилью, профессиональной подготовке, образованию, культуре, а также социальной и медицинской помощи (часть II, ст. 30).

5) право на социальную, юридическую и экономическую защиту семьи, детей, молодых людей: государства обязуются содействовать экономической, юридической и социальной защите семейной жизни путем выплаты семейных пособий, налоговых льгот, строительства семейного жилья, пособий для новобрачных и иных подходящих мер (часть II, ст. 16);

6) право лиц с физическими и умственными недостатками на независимость, социальную интеграцию и участие в жизни общества (часть II, ст. 15);

7) право лиц пожилого возраста на социальную защиту: государства обязуются принимать и поощрять непосредственно или в сотрудничестве с государственными и частными организациями меры, направленные на то, чтобы дать пожилым людям возможность как можно дольше оставаться полноценными членами общества, дать пожилым людям возможность свободно выбирать свой образ жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке, пока они желают и могут делать это (часть II, ст. 23);

8) право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь (часть II, ст. 19);

9) право на жилье, которое обеспечивается в том числе и обязательствами государства сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств (часть II, ст. 31).

Закрепленные в Европейской социальной хартии права не могут быть объектом ограничений, не предусмотренных в самой хартии. Исключения могут устанавливаться национальным законодательством в целях защиты прав и свобод других лиц, общественных интересов, национальной безопасности, общественного здоровья и морали.

Правовые акты ЕС в сфере труда и социальной защиты принимаются в соответствии с принципом subsidiarity: по тем вопросам, которые предполагают общие нормы (стандарты) правового регулирования социально-трудовых отношений в рамках сообщества (например, трудовые нормы о свободном передвижении работников внутри сообщества).

Европейское право социального обеспечения, как унифицированное международное региональное социальное право ЕС, включает часть общую (первичное право) и особенную (вторичное право).

Общую часть составляют Договор о создании ЕС и иные учредительные документы. Эти первичные нормы представляют собой «са-



моисполнимый закон», они непосредственно регулируют социально-обеспечительные отношения в странах ЕС и не нуждаются в имплементации. Более того, они имеют приоритет по отношению к национальному праву стран — членов ЕС.

Особенная часть (вторичное право) включает регламенты, директивы и рекомендации, которые издаются органами ЕС на основе «первичного права». Можно выделить два предмета социального права ЕС, которые можно определить такими общими понятиями как «координация» и «гармонизация»<sup>1</sup>.

Координация способствует укреплению связи между социальным правом государств-членов, обеспечивает международное влияние социального права. Гармонизация преследует цель объединения целевого назначения национального социального законодательства.

Важную роль в регулировании социальных прав граждан на уровне ЕС играет Регламент № 1408/71/ЕЭС "О применении схем социального обеспечения к наемным работникам, самозанятым лицам и членам их семей при их передвижении в Сообществе (с изм. и доп. от 17.06.2008)"<sup>2</sup>.

Согласно ст. 2 данного Регламента сфера его действия, кроме указанного выше круга лиц, распространяется на членов их семей, иждивенцев и наследников, а также на лиц без гражданства и беженцев, постоянно проживающих на территории любого государства ЕС.

Применение Регламента 1408/71/ЕЭС было расширено благодаря практике Суда ЕС (в частности, дела с—158/96 [1998], 44/65 [1965]). В решении Суда ЕС по объединенному делу (82/86 and 103/86 [1987])<sup>3</sup> было установлено, что в случае, когда лицо участвует в добровольной системе социального страхования в соответствии с бельгийским законодательством 1963 г. для работников и лиц, которые работают самостоятельно, вне государств ЕС, то в течение соответствующих периодов труда и участия в этой схеме социального обеспечения лицо должно считаться "работником" в свете права ЕС, а лица, находившиеся на иждивении, считаются лицами, которые были на иждивении работника ЕС в свете положений Регламента 1408/71/ЕЭС.

---

<sup>1</sup> См.: Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право. М., 2003. С.34.

<sup>2</sup> См. Регламента 1408/71/ЕЭС "О применении схем социального обеспечения к наемным работникам, самозанятым лицам и членам их семей при их передвижении в Сообществе (с изм. и доп. от 17.06.2008) // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>3</sup> См. Решение суда ЕС [Электронный ресурс] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (12.03.2020)

Признано, что существенным критерием распространения сферы действия Регламента на работника должна быть его связь с системой социального страхования (добровольного или обязательного) государства-члена ЕС. Тот факт, что лицо, застрахованное в системе социального обеспечения государства-члена ЕС, выполняла в соответствующие периоды работы на территории третьего государства, не является важным для применения положений Регламента 1408/71/ЕЭС.

Поэтому на лиц, которые подпадают под действие национальных норм законодательства о создании добровольной системы социального страхования для лиц, работающих не в государствах ЕС, распространяется действие соответствующего Регламента ЕС,

Регламент 1408/71/ЕЭС определяет основные принципы социального обеспечения ЕС, к которым, в частности, относятся:

1. Недискриминация по признаку гражданства. Работники и лица, которые работают самостоятельно, из других государств-членов должны иметь одинаковые с гражданами соответствующего государства ЕС права. Для применения этого принципа учитываются: эквивалентность фактов, суммирование всех страховых периодов и сохранения приобретенных прав.

Так в решении по делу (1/78, [1978])<sup>1</sup> Суд ЕС признал, что национальное законодательство относительно приобретения, сохранения, утраты права на помощь в сфере социального обеспечения и других условий должно применяться к гражданам государств-членов без дискриминации на тех же условиях, как и для собственных граждан.

2. Осуществление выплат независимо от места проживания. Регламент определяет, что основные виды помощи лицо должно получать от соответствующих учреждений страны проживания, в том числе в случае переезда в другую страну ЕС. Помощь в случае наступления инвалидности, достижения преклонного возраста, несчастных случаев на производстве и другие пособия, предназначенные в одной или более странах-членах ЕС, не могут быть уменьшены или отменены на том основании, что лицо, которое имеет право на такую помощь, проживает на территории другого государства-члена, чем государства, которое эту помощь назначила.

Однако есть определенные исключения. Различные правила применяются к денежным (в частности, пенсий) и натуральным видам помощи. Денежная помощь оказывается обычно в соответствии с законодательством государства, в котором лицо постоянно проживает или

---

<sup>1</sup> См. Решение суда ЕС [Электронный ресурс] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (12.03.2020)

находится. Натуральная помощь регламентируется законодательством государства пребывания. Если человек находится в другой государстве, чем государство, которое должно оказывать помощь, то последний возмещает понесенные расходы. К некоторым видам помощи применяются специальные правила, в частности, в связи с временной нетрудоспособностью, помощи семьям с детьми, медицинской помощи, пособий по безработице.

3. Предотвращение дублирования помощи.

4. Суммирование периодов, учитываемых для оказания помощи. Государство-член ЕС при определении права на помощь и исчислении ее размера должно учитывать все страховые периоды или периоды занятости и проживания в другой стране ЕС. Этот принцип закреплен в ст. 48 «Договор о Европейском Союзе» (ДФЕС)<sup>1</sup>, хотя специфические критерии применяются к каждому конкретному виду социальной помощи. В частности, при определении права на пособие по безработице, временной нетрудоспособности взносы, которые были сделаны лицом в страховые фонды одного государства, могут переводиться в соответствующие страховые фонды государства, который будет назначать и выплачивать такие виды помощи.

5. Принцип распространения законодательства только одного государства ЕС. По общему принципу лица, на которых распространяется действие Регламента 1408/71/ЕЭС, должны быть охвачены законодательством только одного государства ЕС — государства трудоустройства: социальное обеспечение граждан согласно Регламенту 1408/71/ЕЭС определяется законодательством государства, где они осуществляют трудовую активность, даже если они проживают на территории другого государства-члена, или если зарегистрированный офис или место осуществления бизнеса размещены на территории другого государства-члена.

6. Принцип недопущения ухудшения положения. Данный принцип гарантирует стабильность положения лиц, получающих социальную помощь, не допускает снижения уровня жизни гражданина, сужение категории лиц, имеющих право на социальные выплаты.

В 1998 г. Европарламентом и Советом Европы был принят Регламент № 883/2004 «О координации систем социального обеспечения»<sup>2</sup>, который направлен на облегчение реализации гражданами ЕС

---

<sup>1</sup> См.: Договор о Европейском Союзе [Электронный ресурс] // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (12.03.2020).

<sup>2</sup> См. Регламента 883/2004 "О координации систем социального обеспечения"<sup>2</sup>, [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (15.03.2020).

своего права на свободное передвижение, в частности, через упрощение существующих положений, а также на усиление обязанности государств сотрудничать в сфере социального обеспечения. Сфера действия законодательного акта распространяется, кроме признанных ранее категорий лиц, на экономически неактивных граждан ЕС и предоставляет им защиту в сфере социального обеспечения.

Такие изменения рассматриваются как важные сдвиги для реализации права на свободное перемещение для всех граждан ЕС. Новый Регламент расширил материальную сферу применения, в частности, частично на сферу здравоохранения. Документ усилил общий принцип недискриминации, принцип независимости уплаты пособия от места пребывания лица, закрепил принцип «good administration», были внесены изменения в положения о пособии по безработице, в частности, увеличена продолжительность права на получение соответствующей помощи с 3 до 6 месяцев в случае переезда в другое государство ЕС, упрощены правила применения норм, регулирующих вопросы социального обеспечения в трансграничных ситуациях.

Согласно ст. 12, 13 Договора о ЕС Принципы равенства и запрета дискриминации — одни из основных принципов функционирования ЕС<sup>1</sup>. Важной гарантией принципа равенства мужчин и женщин в профессиональной сфере является распространение принципа равенства полов на системы социальной защиты. Этому посвящена Директива Совета 79/7/ЕЭС от 19 декабря 1979 г. о поступательной имплементации принципа равенства мужчин и женщин в сфере социальной защиты<sup>2</sup>. Эта Директива применяется к системам социального обеспечения и социальной помощи по основаниям болезни, инвалидности, старости, трудового увечья или профессионального заболевания, безработицы.

Директива предписывает устранить любую дискриминацию в том, что касается применения систем социального обеспечения и условий доступа к ним, обязанностей по уплате взносов и определения их размера, а также определения размера социальных выплат, сроков и условий их сохранения.

Директивой Совета 86/378/ЕЭС от 24 июля 1986 г. «Об имплементации принципа равенства мужчин и женщин в системах трудовой

---

<sup>1</sup> См. Договора о ЕС [Электронный ресурс] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (12.03.2020).

<sup>2</sup> См. Директива Совета 79/7/ЕЭС от 19 декабря 1979 г. [Электронный ресурс] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (12.03.2020)

социальной защиты»<sup>1</sup> принцип равенства мужчин и женщин был распространён на пенсионное обеспечение. В свою очередь Директива Совета 86/613/ЕЭС от 11 декабря 1986 г. о применении принципа равенства между мужчинами и женщинами, занятыми в том числе в сельском хозяйстве, в качестве лица свободной профессии, а также защите лиц свободных профессий женского пола в течение беременности и материнства распространила рассматриваемый принцип на лиц свободных профессий.

В европейских странах споры в сфере социального обеспечения могут быть рассмотрены как национальными судами (например, в Германии, трудовыми, социальными, административными; во Франции), так и Судебными органами ЕС, в частности, ЕСПЧ.

Право на социальное обеспечение, закреплённое в источниках Европейского Союза, обеспечивается судебной защитой, которая включает в себя право на компенсацию убытков, причинённых их нарушением. В зависимости от субъекта нарушения, разграничивается подведомственность дел между судебными органами:

– если установленные Союзом права физического или юридического лица нарушают его собственные институты или органы (например, Европейская комиссия), то соответствующие дела Трибуналу первой инстанции с правом кассационного обжалования в Суде Европейских сообществ;

– в остальных случаях, т.е., когда нарушителями выступают другие лица или государства-члены, споры рассматривают национальные суды.

Согласно прецедентному праву Суда Европейских сообществ национальные судебные инстанции при рассмотрении подобных дел связаны двумя принципами: принципом эквивалентности и принципом эффективности.

Принцип эквивалентности означает, что условия защиты прав и свобод, установленных Союзом, должны быть не менее благоприятными, чем условия защиты прав, закреплённых в конституции и законодательстве соответствующего государства.

Принцип эффективности требует, чтобы государства-члены «не делали невозможными или чрезмерно трудными» условия реализации прав, гарантированных Союзом.

Указанные принципы относятся, в частности, к срокам исковой давности в национальных судах, размерам компенсации, правилам до-

---

<sup>1</sup> См. Директива 86/378/ЕЭС от 24 июля 1986 г. «Об имплементации принципа равенства мужчин и женщин в системах трудовой социальной защиты»<sup>1</sup> [Электронный ресурс] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (12.03.2020)

казывания и т. д. Их нарушение может послужить основанием для привлечения к ответственности соответствующего государства-члена перед Судом Европейских сообществ.

Кроме судебной защиты, заявитель может обратиться с заявлением во внесудебные учреждения.

На уровне Европейского Союза это, прежде всего, Европейский омбудсман, которому подведомственны жалобы только на институты и органы этой организации. Широкое распространение получила также практика жалоб на государства-члены в Европейскую комиссию. Признав жалобу обоснованной, она вправе начать расследование против государства-нарушителя, которое может завершиться наложением на него штрафа.

Несмотря на союзное правовое регулирование отношений в области социального обеспечения граждан ЕС, национальное законодательство всех государств-членов ЕС имеет собственную эффективную систему юрисдикционных (в отдельных странах — и неюрисдикционных органов), позволяющих защитить право граждан на социальное обеспечение.

Так, особенностью французской системы социальной защиты является ее сложная организационная структура, а также высокая доля расходов на социальные программы. Управление социальной защитой во Франции организовано иерархически в виде страховых касс, ответственных за тот или иной вид социальной защиты. Система социальной защиты Франции функционирует главным образом по принципу страхования — по старости, болезни, инвалидности, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в связи с материнством, наличием детей, по вдовству.

Параллельно в стране действует система социальной помощи, последняя предоставляется малоимущим, нетрудоспособным гражданам в силу наличия заболевания, а также по причине старости или инвалидности.

Общественные отношения в сфере социального обеспечения во Франции урегулированы Кодексом социального обеспечения Франции<sup>1</sup>.

Система социального обеспечения Франции включает в себя: базовый (обязательный) режим, включающий в себя общий режим (распространяются на большую часть наёмных рабочих и профессиональные режимы (распространяются на сферу железнодорожного транспорта, флота и т. д.), дополнительные добровольные режимы, которые

---

<sup>1</sup> Code de lasecurite sociale (Электронный ресурс) // [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (дата обращения 15.05.2020).

распространяют свое действие либо на отдельные виды социального обеспечения, либо на отдельные категории работников.

Общее управление в области социального обеспечения во Франции относится к компетенции Министерства социальной сферы, труда и солидарности. Центральное агентство органов социального обеспечения осуществляет общее руководство фондами всех общенациональных касс, предоставлением обеспечения, а также контроль за расходами и возмещением отчислений. Основным источником финансирования системы социального обеспечения Франции являются обязательные страховые платежи, работодателей и работников, налоги, сборы, государственные пошлины.

Защита права на социальное обеспечение во Франции обеспечивается системой юрисдикционных органов. В каждом административном округе существует комиссия по социальной защите. Любое лицо, которое хочет воспользоваться правом на социальную защиту, должно обратиться в окружную комиссию по месту проживания.

В случае нарушения его прав в данной области может направить жалобу на действия или бездействия комиссии в Главное управления социального обеспечения Министерства здравоохранения и социального обеспечения. При не разрешении спора, отказа в удовлетворении жалобы (заявления), гражданин имеет право обратиться с жалобой к Французскому медиатору.

Французский медиатор рассматривает жалобы граждан на действия государственных органов и должностных лиц<sup>1</sup>.

Французский медиатор наделен правом возбуждать, дисциплинарное производство в отношении любого государственного служащего, действующего противоправно, или подать на него жалобу в суд, ходатайствовать о возбуждении против него уголовного дела, выступать в суде в роли обвинителя. Медиатор вправе также предлагать внесение поправок в действующие законодательные и административные акты. Все государственные органы обязаны в пределах своей компетенции проводить проверки и расследования, требуемые медиатором.

В остальных случаях медиатор может требовать от соответствующего государственного органа любую документацию или материалы, касающиеся дела, по которому он проводит расследование.

Характерное и для других моделей института омбудсмена ограничение состоит в том, что если даже медиатор считает жалобу обос-

---

<sup>1</sup> См.: Полномочия Омбудсмен Европейского Союза// Журнал о правах человека и деятельности национальных учреждений по их защите [Электронный ресурс] //Кафедра интернационального и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru>.

нованной, он не вправе сам принять решение об отмене оспариваемого административного акта. Он ограничивается лишь тем, что направляет в соответствующие органы свои рекомендации о проведении необходимых мер для пресечения противоправной практики административных органов и должностных лиц; при этом особое значение имеют ежегодные доклады медиатора о результатах его деятельности, представляемые в парламент.

Жалобы принимаются только в письменном виде и только от граждан Франции, постоянно проживающих в стране или имеющие вид на жительство иностранцев. Омбудсмен, прежде чем начать расследование, предпринимает попытку примирить конфликтующие стороны.

При решении дела об обеспечении социальной безопасности, Суд в деле 40/74 отметил, что Регламент 1407/71 относится к двум явно разным категориям: работникам, с одной стороны, и членам их семей и их детям, с другой. Лица, относящиеся ко второй категории, имеют только права на получение социальной защиты, которые они приобретают через первоначальные права гражданина ЕС. Как результат, супруга работника не может, в соответствии со статьей 67 Регламента 1407/71 ходатайствовать о выплате ей пособия по безработице на основании ее не занятости. Она только имеет право на получение пособия, предоставляемого в соответствии с национальным законодательством, членам семей безработного гражданина Союза. Суд также отметил, что национальность члена семьи в данной ситуации не играет роли<sup>1</sup>.

Данный принцип был подтвержден в деле 94/84 Веак. Гражданин третьего государства не может в соответствии с Регламентом 1408/71 ходатайствовать о получении пособия по безработице, выплачиваемого молодым людям, ищущим работу. Однако, как отмечалось выше, такие пособия составляют социальную поддержку, и она может быть оказана лицу в соответствии со статьей 7(2) Регламента 1612/68<sup>2</sup>.

Таким образом, на основании изложенного следует, что законодательство ЕС способствует защите граждан государств ЕС от потери приобретенных прав системы социального обеспечения в случаях тру-

---

<sup>1</sup> См.: Анализ судебной практики Суда Европейских Сообществ по делам, связанным с миграцией // <https://lawbook.online/evropeyskoe-pravo-uchebnik/analiz-sudebnoy-praktiki-suda-evropeyskih-83042.html> (дата обращения 16.01.2022).

<sup>2</sup> См.: Анализ судебной практики Суда Европейских Сообществ по делам, связанным с миграцией // <https://lawbook.online/evropeyskoe-pravo-uchebnik/analiz-sudebnoy-praktiki-suda-evropeyskih-83042.html> (дата обращения 16.01.2022).



доустройства и проживания на территории другого государства ЕС, чем государство гражданства.

Основной задачей ЕС является повсеместное содействие по достижению высокого уровня занятости, социальной защиты, равноправия мужчин и женщин: повышению жизненного уровня и качества жизни о чем свидетельствует судебная практика Суда ЕС на примере ряда дел свидетельствует о том, что граждане третьих стран в Европейском Союзе могут получить права и привилегии, во-первых, как результат их взаимоотношений с гражданами или юридическими лицами Союза и, во-вторых, основываясь на факте гражданства страны, с которой Союз заключил международные соглашения.

В системе социальной защиты Германии центральное место занимает социальное страхование. Организация системы социальной защиты в Германии в отличие от Российской Федерации, строится по принципу самоуправления, согласно которому учреждения социального страхования наделены правовой, финансовой и организационной независимостью от институтов государственного управления. Государство лишь создает правовую основу, на которой строятся отношения между страхователем и страхуемым, оно осуществляет правовой надзор за деятельностью органов социальной защиты, имеет право осуществлять проверку финансовой и коммерческой деятельности страховых организаций.

В организационном отношении для системы социальной защиты Германии характерна разобщенность учреждений, осуществляющих социальное страхование.

В основе системы социального обеспечения Германии лежит принцип обязательного страхования: пенсионного, медицинского, по инвалидности.

Существует несколько режимов обеспечения, основной — по профессиональному признаку.

Основным нормативным актом, регулирующим сферу социального обеспечения является Социальный кодекс Германии. Кроме того, социальное законодательство включает в себя ряд дополнительных законов по отдельным видам социальной помощи. Основными видами социального обеспечения являются пенсии, пособия, дотации и компенсации.

Судопроизводство по социальным спорам в Германии представляет собой специфичный вид административного судопроизводства. Судопроизводство в данных судах регулируется Законом 1953 г. о социальных судах и дополнительно специальными законами земель.

В Германии функционирует трехзвенная система социальных судов. Суды первой инстанции созданы на уровне земель, в них образованы палаты по определенным категориям споров. Суды второй инстанции рассматривают апелляции и жалобы на решения судов первой инстанции, а также споры некоторых категорий в качестве суда первой инстанции. Федеральный социальный суд рассматривает ревизии, а также социальные споры конституционно-правового уровня в качестве суда первой инстанции. Характерными для судопроизводства во всех трех инстанциях являются участие непрофессиональных судей и бесплатность его для граждан.

Судебная защита права на социальное обеспечение в Германии осуществляется социальными судами. Система социальных судов является трехзвенной и представлена судами земель (суды первой инстанции), апелляционными судами, Федеральным социальным судом.

Согласно § 10 Закона Германии «О социальных судах» в данных судах формируются Палаты по вопросам социального страхования, поощрения труда, включая остальные обязанности Федерального агентства по труду, по вопросам базового обеспечения для соискателей, по вопросам социальной помощи, по вопросам социальной компенсации и права инвалидов, что свидетельствует о «точной» специализации специализированного социального суда в Германии при разрешении конкретных социально-обеспечительных споров.

Поскольку социально-обеспечительное законодательство РФ обширно, страдает дефектами, нестабильна и практика его применения, введение специализированных судов по разрешению социально-обеспечительных споров может быть заимствован российской судебной системой.

Кроме того, может быть заимствована практика принятия судами временного постановления. Так, в суде Германии может быть заявлен иск о принуждении к выполнению обязательств — *Verpflichtungsklage*. Целью данного иска является обязать административное учреждение принять позитивное для гражданина решение, в том случае, если ведомство отклонило заявление, отказывается принять какое-либо решение (*Weigerungsklage*) или вообще бездействует (*Untätigkeitsklage*). Ходатайство о принятии временного (предварительного) постановления, немедленно вступающего в силу — *Antrag auf einstweilige Anordnung*. Правовой основой подачи данного заявления являются § 123 VwGO, § 86 b SGG. Поскольку рассмотрение жалоб в социальном суде может длительное, гражданам в особых, не терпящих отлагательств и длительного ожидания случаях предоставляется возможность получить

быстрое решение суда, защищающее их права. Если, например, по тем или иным причинам ARGE отказывается выплачивать ALG II, то в некоторых случаях суд может вынести временное постановление, немедленно вступающее в силу (einstweilige Anordnung, § 86 b SGG) и обязать ведомство выплачивать заявителю пособие (часто не в полном размере) до окончательного рассмотрения обстоятельств дела.

В социальных и административных судах граждане не обязаны иметь адвоката, рассмотрение жалоб не облагается судебной пошлиной, для малоимущих граждан законодательство предусматривает возможность получения бесплатной юридической консультации (Beratungshilfe), а также предоставления помощи по ведению судебного процесса (Prozesskostenhilfe).

Социальным судом Германии второй инстанции было защищено право заявителя на социальное обеспечение: восстановлена выплата пособия по безработице.

Одиноким заявителем, родившимся в 1983 году, получал пособия по безработице с марта 2006 года для обеспечения средств к существованию от ответчика.

Им от своего дяди были получены деньги в сумме 1500 Евро в качестве долга. Социальными службами было отказано в выплате пособия в связи с тем, что полученные деньги рассматривались как доход заявителя.

Иск, направленный в Социальный суд (SG) Дортмунда, остался без удовлетворения согласно решению от 26.05.2008 г. Суд обосновал свое решение тем, что истцу был предоставлен заем дядей для совершения расходов, которые истец не могла оспорить. Свое обязательство по погашению суммы кредита она выполнила 17.07.2007 г. путем перевода суммы в полном объеме. По апелляции заявителя Государственный социальный суд (LSG) Северный Рейн-Вестфалия отменил решение SG и оспариваемые решения, указав, что заявитель по-прежнему нуждался в помощи в ранее существовавшем объеме в период с декабря 2006 года по февраль 2007 года. Их потребность в ежемесячном пособии в 588 евро не сталкивалась с учитываемым доходом. Сумма, переведенная дядей истца, не должна была рассматриваться как разовый прием, так как это был не дар, а заем. С самого начала было согласовано погашение суммы в 1500 евро<sup>1</sup>.

Помимо социальных судов, социальные права в Германии могут защищены путем обращения в трудовой суд, административный суд, Федеральный конституционный суд.

---

<sup>1</sup> BSG, решение от 17. 6. 2010-B 14 AS 46/09 R (lexetius.com/2010, 3005 г.)

В немецкой правовой системе особую роль играют решения Федерального конституционного суда, что объясняется, во-первых, тем, что к его полномочиям отнесен конституционный контроль: за соответствием законодательства Основному закону ФРГ и в случае несоответствия признания данных законов недействительными. Во-вторых, в Федеральный конституционный суд может обратиться с конституционной жалобой любой гражданин. Конституционная жалоба — это особое средство правовой защиты, которое предоставлено гражданину для проверки конституционности актов управления и судов, если исчерпаны все другие средства правовой защиты и если есть доказательства того, что нарушены его основные права. Большинство дел Федеральный конституционный суд рассматривает по конституционным жалобам. В-третьих, в Германии хорошо разработана конституционно-правовая догматика и практически все основные вопросы исследуются как конституционно-правовые.

Очевидно, что судебные решения имеют большое значение для развития социального права. Это справедливо и для решений Федерального конституционного суда: даже если они вынесены по индивидуальным жалобам, в них содержатся выводы о конституционности законодательных основ. В качестве примера можно назвать судебные решения, по которым не только право на пенсию, но и необходимый период уплаты страховых взносов охраняются правом собственности (ст. 14 Основного закона). И даже если Федеральный конституционный суд не запрещает законодателю ограничивать пенсионные права, он контролирует, чтобы при внесении изменений в пенсионное законодательство соблюдался принцип соразмерности. Столь же значимы решения, затрагивающие принцип равноправия, например, решения об оценке периодов уплаты страховых взносов в пенсионном страховании или выплате пенсий и предоставлении других видов социального страхования за пределами Германии<sup>1</sup>.

Особенно важно, что Федеральный конституционный суд в определенных случаях обосновывает право на социальное обеспечение, хотя Основной закон ФРГ, в отличие от большинства европейских конституций и Хартии Европейского союза по правам человека, не закрепляет социальных прав. Так, из обязанности уважать и защищать человеческое достоинство (абз. 1 ст. 1 Основного закона) в совокупности с принципом социального государства (абз. 1 ст. 20 Основного закона) выводится пра-

---

<sup>1</sup> См.: Федорова М.Ю., Бекер У. Социальное право германии и Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, URL: <http://base.consultant.ru> (15.06.2020)

во всех лиц, проживающих на территории Германии (включая лиц, ходатайствующих о признании беженцами), на обеспечение прожиточного минимума, включающего в себя как физиологический, так и социально-культурный минимум. Кроме того, из обязанности государства обеспечивать охрану здоровья (абз. 2 ст. 2 Основного закона) и из предусмотренной в законодательстве обязанности быть застрахованным в системе социального страхования исходит обязанность государства предоставить то медицинское обеспечение и те услуги, которые необходимы для лечения заболеваний, представляющих угрозу жизни (даже если они не включены в каталог услуг обязательного медицинского страхования).

Основным элементом шведской системы социальной защиты также является социальное страхование. основополагающим принципом шведской социальной защиты является ее универсальность, то есть она распространяет свое действие на все население страны.

Функция государства в Шведской системе социального обеспечения заключается в перераспределении социальных благ между различными группами общества. Государственное страховое управление находится под юрисдикцией Министерства здравоохранения и социальных дел и отвечает за систему всеобщего страхования.

В настоящее время вся система социальной защиты населения в Швеции регулируется Законом о всеобщем страховании (1962 г), который предусматривает три типа страхования: систему страхования по болезни и страхования родителей; систему народных пенсий; систему дополнительных пенсий.

Глава 4 Закона о социальном обеспечении регулирует право физического лица на получение социальной помощи. Первый параграф гласит, что лица, которые не в состоянии сами обеспечить свои потребности или организовать их обеспечение каким-либо другим способом, имеют право на получение помощи от Совета по социальному обеспечению на поддержание своего существования.

Органы местного самоуправления обязаны предоставлять социальную помощь независимо от своего финансового положения, то есть отказ местных властей от рассмотрения заявления на получение социальной помощи по причине нехватки средств является незаконным.

В случае несогласия с решением социальной службы граждан может обратиться в суд.

Судопроизводство по социальным спорам в Швеции представляет собой специфичный вид административного судопроизводства.

В Швеции действует трехзвенная система административных судов. Суд лена является судом первой инстанции, который занимается

рассмотрением споров между частными лицами и властями. В частности, к компетенции данных судов относятся: дела, связанные с социальным страхованием, дела по Закону о службе по социальному обеспечению, дела по Закону о специальных предписаниях в отношении опеки и попечительства над несовершеннолетними и др.

В Швеции насчитывается 23 суд ленов, каждый из которых имеет определенный лен в качестве своего судебного округа<sup>1</sup>.

Решение суда лена может быть обжаловано в апелляционный административный суд. В Швеции существует четыре апелляционных административных суда.

Судом высшей инстанции для всех административных судов является Высший административный суд, который пересматривает решения, принятые апелляционными административными судами. Кроме того, одной из важнейших задач Высшего административного суда является принятие решений по конкретным делам, которые будут являться руководящими предписаниями для судов.

### **4.3. Проблемы правового регулирования и защиты социально-обеспечительных прав в странах Евразийского экономического союза**

Евразийский экономический союз (далее — также ЕАЭС), в состав которого входят Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, представляет собой международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью. Государством-наблюдателем в ЕАЭС выступает Республика Молдова.

Правовой основой создания и регулирования деятельности Евразийского экономического союза является Договор о Евразийском экономическом союзе, который был подписан 29 мая 2014 г. Президентом Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации и вступил в силу 1 января 2015.

Приложением к Договору о ЕАЭС являются протоколы, соглашения, положения, регламенты и иные акты, регулирующие различные сферы взаимодействия в рамках данного Союза, которые являются неотъемлемой частью Договора о ЕАЭС.

---

<sup>1</sup> См.: *Привезенцев А.В.* Обзор судебной системы Швеции <http://www.sweden4rus.ru/> (дата обращения: 29.01.2022).

Одними из основополагающих документов, регулирующих сферу разрешения споров по защите прав на социальное обеспечение в ЕАЭС, а также при применении государствами-участниками ЕАЭС тех или иных норм различных международных договоров, являются Положение о Евразийской Экономической Комиссии («ЕЭК») и Статут Суда Евразийского Экономического Союза («Статут суда ЕАЭС»).

Согласно ст. 8 Договора от 29 мая 2014 г. управление ЕАЭС осуществляется такими высшими органами как Высший Евразийский экономический совет (далее — Высший совет); Евразийский межправительственный совет (далее — Межправительственный совет); Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия, ЕЭК), Суд Евразийского экономического союза (далее — Суд ЕАЭС), целью деятельности которого в соответствии с п.2 Статута Суда Евразийского экономического Союза, являющемуся приложением № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе является обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза.

Государства — члены ЕАЭС в соответствии со ст. 4 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее — Договор от 29 мая 2014 г.) осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, что включает также сотрудничество в сфере социального обеспечения (социального страхования).

Сотрудничество, указанное в статье 4 Договора от 29 мая 2014 г., реализуется в 6 основных формах:

- 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;
- 2) обмен нормативными правовыми актами;
- 3) обмен информацией;
- 4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;
- 5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;
- 6) сотрудничество в рамках консультативных органов.

Особенности такого сотрудничества определены в ч. 3 ст. 98 Договора от 29 мая 2014 г., которая закрепляет, что социальное обеспечение (социальное страхование) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства. Те же правила касаются и

трудового стража: трудовой (страховой) стаж трудящихся государств-членов засчитывается в общий трудовой (страховой) стаж для целей социального обеспечения (социального страхования) в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Иной порядок установлен для пенсионного обеспечения трудящихся: такое обеспечение, а также трудовой (страховой стаж) для пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов и членов семьи, регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами.

Направление политики государств — членов ЕАЭС в социальной сфере должно быть ориентировано на обеспечение единых подходов к формированию системы социального страхования как основной организационно-правовой формы социального обеспечения работающих граждан. В соответствии со ст.10 Договора между Республиками Беларусь, Республикой Казахстан и Республикой Кыргызстан об углублении интеграции в экономических и гуманитарных областях от 25.05.1996 г. Стороны проводят согласованную политику, *гармонизируют национальные системы социальной защиты*, поэтапно выравнивают уровни пенсионного обеспечения, пособий и льгот, ветеранам войны и труда, инвалидам и малообеспеченным семьям.

Как справедливо отмечает М.Ю. Федорова, являясь участником международного сотрудничества в сфере социального обеспечения, государство должно соотносить параметры национальной системы социального обеспечения с условиями предоставления тех или иных выплат и услуг по законодательству иностранных государств, например, тех, с которыми заключается соответствующий международный договор, имеются общие границы и взаимные миграционные потоки».<sup>1</sup>

В конституциях всех стран — участников ЕАЭС закреплены гарантии и обязательства государств в области социального обеспечения.

Материальное право на социальное обеспечение признается конституционным на уровне Основных законов государств-членов ЕАЭС: закреплены гарантии и обязательства государств права на социальное обеспечения в Конституции РФ (ст. ст. 7, 39, 40, 41), Конституции Кыргызской Республики (ст. ст. 1, 9, 36, 46, 47); Конституции Республики Казахстан (ст. ст. 1, 28, 29); Конституции Армении (ст. ст. 1, 83);

---

<sup>1</sup> См: *Федорова М.Ю.* Развитие и взаимообусловленность национальных систем права социального обеспечения в современном мире // Взаимодействие национальных правовых систем: современные формы и тенденции: Доклады исполнительного комитета к восьмой сессии Европейско-Азиатского правового конгресса. Екатеринбург: Изд. дом "Уральский государственный юридический университет", 2014. С. 74.



Конституции Республики Беларусь (ст. ст. 21, 45, 47). Положения национальных Конституций реализуются в национальных законах, нормативных актах, составляющих правовую основу социального обеспечения государств, входящих в ЕАЭС.

Страны, входящие в ЕАЭС, являются странами постсоветского пространства и странами, являющимися членами Союза Независимых государств (за исключением Республики Молдова). Это объясняет значительное количество схожих черт в законодательном регулировании социально — обеспечительных отношений.

Характерной особенностью стран ЕАЭС является отсутствие единого кодифицированного акта (кодекса), регулирующего социально — обеспечительные отношения. Способы и порядок защиты права на социальное обеспечение закреплены в различных законодательных актах, в том числе в национальных процессуальных кодексах.

В странах ЕАЭС нет специализированного органа, уполномоченного по защите прав в сфере социального обеспечения, который бы специально защищал право граждан на социальное обеспечение.

Национальное законодательство практически каждого государства — члена ЕАЭС (за исключением Армении) содержит акты, регулирующие отношения по социальному обеспечению лиц, пострадавших вследствие аварии на Чернобыльской АЭС.<sup>1</sup>

Так, в Республике Беларусь действует Закон от 6 января 2009 г. № 9-3 «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий»<sup>2</sup>, в Республике Казахстан — Законом Республики Казахстан от 28 апреля 1995 г. № 2247 «О льготах и социальной защите участников, инвалидов Великой Отечественной войны и лиц, приравненных к ним»<sup>3</sup> лица, принимавшие участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1986 — 1987 годах, приравнены по льготам и гарантиям к участникам Великой Отечественной войны, в Российской Федерации — Закон РФ от 15 мая 1991 № 1244—1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Истомина Е.А. Основания социального обеспечения в законодательстве государств - членов ЕврАзЭС - <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5222>

<sup>2</sup>Закон Республики Беларусь от 6 января 2009 г. № 9-3 "О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий" [https://belzakon.net/Законодательство/Закон\\_РБ/2009/495](https://belzakon.net/Законодательство/Закон_РБ/2009/495)

<sup>3</sup>Закон Республики Казахстан от 28 апреля 1995 г. № 2247 "О льготах и социальной защите участников, инвалидов Великой Отечественной войны и лиц, приравненных к ним" [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1007635#pos=83;-20](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1007635#pos=83;-20)

<sup>4</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР.1991. № 21. Ст. 699.

Регулирование пенсионного обеспечения в каждом государстве-члене ЕАЭС в период 2015—2020 гг. подвергалось изменениям, связанным с увеличением возраста, предоставляющего право на получение пенсионного обеспечения по старости, в том числе досрочно.

В государствах — членах ЕАЭС право на социальное обеспечение наиболее эффективно может быть защищено путем обращения в суд.

Законодательство, регулирующее вопросы социального обеспечения граждан, государств — членов ЕАЭС имеет ряд отличительных особенностей.

Так, в Республике Киргизстан, в отличие от других государств-членов ЕАЭС в системе государственного социального страхования функционирует Фонд оздоровления трудящихся (далее- ФОТ), средства ФОТ размещаются на счетах Федерации профсоюзов Киргизстан. Поскольку обязанности, ответственность и полномочия ФОТ законодательно не определены, найти подробную информацию о его деятельности затруднительно, следует отметить, что деятельность данного Фонда следует исключить из системы государственного социального страхования Республики Киргизстан, о чем также отмечают исследователи<sup>1</sup>.

В данной Республике профсоюзы осуществляют эффективную социальную защиту населения<sup>2</sup>, способы защиты трудовых прав, предусмотренных ст. 398 ТК Республики Киргизстан, выступают способами защиты социально-обеспечительных прав граждан.

В отличие от законодательства РФ, в Республике Армения отсутствует законодательно установленная система обязательного медицинского страхования<sup>3</sup>.

Только в РФ к страховым случаям, влекущим социальное обеспечение по системе обязательного социального страхования, относится травма, несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание (ст. 7 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»). В Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» закреплена такой страховой случай как «утрата профессиональной трудоспособности» вследствие несчастного случая на производстве и профессионального заболевания. Указанные виды социальных страховых рисков не поименованы в законодательстве других

---

<sup>1</sup> См.: Касымбаева Н.Б. Об обязательном социальном страховании в Киргизской Республике // Newman in Foreign Policy. № 49. Апрель-май 2019.

<sup>2</sup> См.: Касымбаева Н.Б. Указ. соч.

<sup>3</sup> См.: Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском Экономическом союзе// [www.eurasiancommission.org](http://www.eurasiancommission.org) (дата обращения 18.07.2021).

государств- членов ЕАЭС<sup>1</sup>. Страхование от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний других государств-членах ЕАЭС выведено из системы обязательного (государственного) страхования. Так, в Республике Армения регулируется на основании гражданско-правового договора<sup>2</sup>, в Республике Казахстан — работодатель обязан заключить договор страхования работников от несчастных случаев при исполнении ими трудовых обязанностей в течение первой декады месяца, следующего за месяцем, в котором страхователем начато осуществление деятельности<sup>3</sup>. Согласно ст. 11 Закона Республики Казахстан от 7 февраля 2005 г. № 30-ІІІЗРК «Об обязательном страховании работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» обязательное страхование работника от несчастных случаев осуществляется на основании договора, заключаемого между страхователем и страховщиком в соответствии с настоящим законом и Гражданским кодексом Республики Казахстан в пользу работника, жизни и здоровью которого может быть причинен вред при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей.

В Республике Казахстан круг застрахованных лиц по системе обязательного социального страхования лиц значительно уже, чем в РФ. Статья 7 Закона Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 286-VI «Об обязательном социальном страховании»<sup>4</sup> предусматривает, что обязательному социальному страхованию подлежат работники, а также лица, имеющие иную оплачиваемую работу (избранные, назначенные или утвержденные); индивидуальные предприниматели, в том числе главы крестьянских или фермерских хозяйств; лица, занимающиеся частной практикой; физические лица, являющиеся плательщиками единого совокупного платежа в соответствии со ст. 774 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет»; иностранцы и лица без гражданства, а также оралманы, постоянно проживающие на территории Республики Казах-

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 286-VI «Об обязательном социальном страховании» (ст.3), Закон Республики Беларусь 31 января 1995 г. № 3563-ХІІ «Об основах государственного социального страхования» (статья 9), Закон Киргизской Республики «О государственном социальном страховании» (ст.10).

<sup>2</sup> См.: Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском Экономическом союзе // [www.eurasiancommission.org](http://www.eurasiancommission.org) (дата обращения: 18.07.2021).

<sup>3</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 7 февраля 2005 г. №30 «Об обязательном страховании работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных обязанностей)»

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан от 26 декабря 2019 года № 286-VI «Об обязательном социальном страховании» // <https://online.zakon.kz/document>.

стан и осуществляющие деятельность, приносящую доход на территории Республики Казахстан, то есть обеспечению по социальному страхованию подлежат только лица фактически приступившее к работе до момента прекращения трудового договора. Лица же, достигшие пенсионного возраста, установленного п.1 ст.11 Закона Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», не подлежат обязательному социальному страхованию.<sup>1</sup> В настоящее время в РФ согласно ст. 61 Трудового кодекса РФ лицо считается застрахованным по обязательному социальному страхованию с момента заключения трудового договора до момента его аннулирования работодателем. Кроме этого, пособие по временной нетрудоспособности в РФ выплачивается застрахованным лицам при наступлении случаев, указанных в ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», в случаях, когда заболевание или травма наступили в течение 30 календарных дней со дня прекращения указанной работы или деятельности либо в период со дня заключения трудового договора до дня его аннулирования.

Различным образом регулируются отношения, связанные с включением в стаж работы (страховой стаж), необходимый для назначения пенсии период проживания жен лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности: в Законе Республики Армения от 22 декабря 2010 года «О государственных пенсиях» данная норма отсутствует. В соответствии с частью второй статьи 29 при наличии необходимого для назначения пенсии трудового стажа, дающего право на трудовую пенсию по возрасту, установленного частью второй статьи 9 настоящего Закона (не менее 10 лет), в трудовом стаже учитывается также период совместного проживания с супругом-военнослужащим, проходящим службу в местах (воинских частях), установленных Правительством Республики Армения, но не более восьми лет. Законом Республики Беларусь от 17 апреля 1992 года № 1596-ХП «О пенсионном обеспечении» (пункт «о» части 2 статьи 51) предусматривалось включение в стаж работы для назначения трудовых пенсий периода проживания жен лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства, но не более 10 лет в общей

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» -[https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31408637#pos=410;-54](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31408637#pos=410;-54)

сложности. В связи с принятием Закона Республики Беларусь от 19 июля 2006 г. № 155-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам пенсионного обеспечения», исключившего данную норму из Закона (вступил в силу с 1 августа 2006 года), такой период в стаж работы не засчитывается. В Республике Казахстан Законом от 20 июня 1997 г. № 136-І «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (пп. 13 п. 1 ст. 11) предусматривалась норма о зачете при исчислении трудового стажа для назначения пенсии периода проживания жен лиц офицерского состава, прапорщиков, мичманов, военнослужащих, проходящих службу по контракту, и военнослужащих сверхсрочной службы с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности, но не более 10 лет. Впоследствии в Законе Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» данная норма изменена — при исчислении трудового стажа для назначения пенсионных выплат засчитывается период проживания супругов военнослужащих (кроме военнослужащих срочной службы), сотрудников специальных государственных органов с супругами в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности, но не более 10 лет в общей сложности (пп. 13 п. 1 ст. 13).

Социально-обеспечительное законодательство Республики Беларусь, предусматривает досудебное рассмотрение и разрешение споров, вытекающих из социально-обеспечительных правоотношений.

Нормативные акты Республики Беларусь и Киргизской Республики, регулирующие социально-обеспечительные отношения, закрепляют обязательное досудебное рассмотрение и разрешение споров, вытекающих из социально-обеспечительных правоотношений. К примеру, обязательное досудебное рассмотрение спора в области социального обеспечения закреплено в ст. 34 Закона Республики Беларусь от 22 мая 2000 года № 395-З «О социальном обслуживании»; ст. 79 Закона Республики Беларусь от 17 апреля 1992 года № 1596-ХІІ «О пенсионном обеспечении»; ст. 18 Закона Республики Беларусь от 05 января 2008 года № 322-З «О профессиональном пенсионном страховании»; ст. 9, 13 Закона Республики Беларусь от 06 января 1999 года № 230-З «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования» ст. 9 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2007 года № 239-З «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан»; ст. 9 Закона Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занято-

сти населения Республики Беларусь»; Статья 6, 22 Закона Республики Беларусь от 29 декабря 2012 г. № 7-3 «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» определяет, что решения комиссий по назначению пособий могут быть обжалованы в Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь и его территориальные органы, Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь, а также в местные исполнительные и распорядительные органы. В случае несогласия с решениями, принятыми органами, указанными в части первой настоящей статьи, спор разрешается в судебном порядке.

Аналогичные положения содержит ст. 20 Закона Киргизской Республики от 17 июня 2020 г. № 20 «О государственном социальном страховании», закрепляя, что спор между застрахованными лицами и страхователем по вопросам обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию рассматриваются первоначально комиссией или уполномоченным по социальному страхованию, в случае несогласия с принятым решением — исполнительным органом социального страхования — страховщиком и только в случае несогласия с решением последнего органа — спор разрешается в судебном порядке.

В Российской Федерации обязательное досудебное рассмотрение и разрешение споров, связанных с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, законодательно установлено лишь в ст. 15.2 Федерального закона от 24 июля 1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>1</sup>.

В Республике Казахстан — установлены альтернативные способы обжалования решения о непредоставлении социального обеспечения.

Так, согласно ч.4 ст. 39 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» физические лица, за которых перечислены обязательные пенсионные взносы работодателя, имеют право обжаловать в судебном порядке решения, действия (бездействие) единого накопительного пенсионного фонда.

Аналогичный порядок предусматривает Закон Киргизской Республики от 21 июля 1997 года № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» (ст.25—2)<sup>2</sup>, согласно которого, в случае не-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3803.

<sup>2</sup> Официальный Сайт Министерства юстиции РК // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/557>. (Дата обращения 18.08.2021.

согласия с размером пенсии получатель пенсии имеет право обратиться в комиссию Социального фонда по оценке документов для назначения пенсии или в судебные органы.

Закрепление альтернативных способов защиты права: обратиться в суд или административный орган для обжалования решения об отказе в социальном-обеспечении, — это конституционное право каждого гражданина. Считаю, что возможность напрямую обратиться в суд, минуя обращение в органы исполнительной власти, более соответствовало задачам правового социального государства, а также нормам международного права (ст. 8 Всеобщей декларации прав человека).

Правоприменительная практика свидетельствует, что прохождение обязательного досудебного порядка разрешения спора до обращения в суд может приводить к блокированию доступа к правосудию, что недопустимо<sup>1</sup>.

Считаю, что применение досудебного порядка разрешения социально-обеспечительного спора является определённым барьером на пути к доступу к правосудию, что уже подчеркивалось исследователями<sup>2</sup>.

Социально-обеспечительные права в государствах — членах ЕАЭС наиболее эффективно обеспечиваются возможностью их защиты путем обращения в юрисдикционные органы как на международном уровне, на уровне союзных организаций ЕАЭС, так и путем обращения в юрисдикционные органы государств-участников ЕАЭС. В рамках ЕАЭС социально-обеспечительные права могут быть защищены путем обращения в Комиссию ЕАЭК, Суд ЕАЭС.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (п. 7 и 44 Положения о Евразийской экономической комиссии, закрепленной в приложении № 1 к Договору об ЕАЭС) при Коллегии Евразийской экономической комиссии создан Консультативный комитет по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи (далее — Консультативный комитет). Консультативный Комитет участвует в разработке Соглашений в области социального обеспечения граждан ЕАЭС.

Согласно п.1 Положения о Консультативном комитете, утвержденного решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27 апреля 2015 г. № 36 (далее — Положение о Консультативном комитете) Консультативный комитет является консультативным орга-

---

<sup>1</sup> См.: Дьяченко Е.Б., Мысливский П.П., Нешатаева Т.Н. Евразийская интеграция: роль Суда / под ред. Т.Н. Нешатаевой. М.: Статут, 2015 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Дьяченко Е.Б., Мысливский П.П., Нешатаева Т.Н. Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

ном Евразийской экономической комиссии по вопросам проведения согласованной политики в сфере социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи, подготовку рекомендаций для Комиссии по вопросам применения мер, направленных на повышение эффективности взаимодействия уполномоченных органов в данной сфере.

В п.3 и п. 4 Положения о Консультативном комитете закреплены задачи и функции Консультативного комитета, среди которых прямо не предусмотрено полномочие и не указан порядок рассмотрения обращений (жалоб) граждан в связи с нарушением их права на социальное обеспечение.

Вместе с тем, Консультативный комитет мог бы участвовать в рассмотрении (разрешении) обращений (жалоб) заинтересованных лиц по социальным вопросам в целях защиты социально-обеспечительных прав граждан, что следует прямо предусмотреть, дополнив положения п. 4 Положения о Консультативном комитете.

Рассмотрение указанных обращений (жалоб) Консультативным комитетом может быть передано в компетентные юрисдикционные органы государств-членов ЕАЭС, либо в Суд ЕАЭС.

Суд ЕАЭС играет важную роль в защите социально-обеспечительных прав граждан на уровне ЕАЭС как международной организации.

Пункт 50 Статута Суда ЕАЭС<sup>1</sup> определяет статус Суда ЕАЭС (далее- также Суд) устанавливая, что при осуществлении правосудия Суд применяет общепризнанные принципы и нормы международного права, Договор, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства — стороны спора, решения и распоряжения органов Союза, международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

Обращению в Суд ЕАЭС в обязательном порядке должно предшествовать досудебное урегулирование спора сторонами, что закреплено в п. 43 Приложения № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе «Статут Суда Евразийского экономического союза»: «спор не принимается к рассмотрению Судом без предварительного обращения заявителя к государству-члену или Комиссии для урегулирования вопроса в досудебном порядке путем консультаций, переговоров или иными способами».

---

<sup>1</sup> Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. <http://www.eurasiancommission.org> // 5 июня 2014.



Правовые позиции Суда ЕАЭС являются правовым ориентиром для корректировки на уровне ЕАЭС законодательного регулирования социально-обеспечительных отношений государств — членов ЕАЭС.

Так, Судом ЕАЭС проверены положения п. 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах<sup>1</sup> в связи с обращением Комиссии ЕАЭК с заявлением о разъяснении положений п. 53 и 54 «Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе» (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года; далее — Приложение N 32).

Суд в консультативном заключении указал, что нормы международного права, регулирующие правовое положение служащих международных организаций, обладают приоритетом, национальное законодательство в отношении данных лиц может применяться только при наличии прямого указания на то в праве Союза и пришел к выводу, что Приложение № 32 не содержит запрета учитывать имеющийся у должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда стаж в должностях государственной (государственной гражданской) службы, приобретенный в различные периоды их трудовой деятельности, в том числе до учреждения Союза и по разным видам федеральной государственной службы, установив, что п. 53 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) применяется в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда, являющихся гражданами РФ, которые до работы в Комиссии или Суде замещали должности федеральной государственной службы. П. 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) предусматривает включение периода работы должностных лиц и сотрудников в Комиссии и Суде в стаж государственной службы для установления социальных гарантий, в том числе для назначения пенсии за выслугу лет, то есть указанная норма (п.54) применима и к тем лицам, которые до работы в ЕЭК и Суде не имели стажа государственной гражданской службы, стаж работы в международных (межго-

---

<sup>1</sup> См.: Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 20.12.2018 N CE-2-2/7-18-БК «По заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение N 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014)» // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. // URL: <http://courteurasian.org>.

сударственных) организациях включается в стаж государственной гражданской службы.

Возможность судебной защиты права и обжалования действий и решений должностных лиц в государствах, входящих в ЕАЭС, предусмотрена на конституционном уровне (ст. 40, 60, 61 Конституции Республики Беларусь, ст. 13 Конституции Республики Казахстан, ст. 61 Конституции Республики Армения, ст. 40, 41 Конституции Кыргызской Республики, ст. 45, 46 Конституции РФ). Право на эффективную судебную защиту гарантируется конституционным правом на квалифицированную юридическую помощь (ст. 62 Конституции Беларусь, ст. 13 Конституции Республики Казахстан, ст. 64 Конституции Республики Армения, ст. 40 Конституции Кыргызской Республики).

Кроме того, защитить право можно путем обращения в органы прокуратуры, к уполномоченному по правам человека (в Армении — защитник прав человека, ст. 52 Конституции Армении), в судебные органы, в том числе Конституционный Суд государства- члена ЕАЭС (Казахстан — Конституционный Совет).

В Республиках Беларусь и Казахстан усиливается роль профсоюзов в защите прав граждан на социальное обеспечение. Законы о профсоюзах Беларуси и Казахстана содержат новеллы, закрепляющие право профсоюзов по просьбе своих членов и других граждан обращаться в суд с исковым заявлением в защиту их социально-экономических прав и интересов (подпункт 8 ст. 17 Закона Республики Казахстан N 211-V, ч. 3 ст. 19 Закона Республики Беларусь N 1605-XII)<sup>1</sup>.

Применение норм социально-обеспечительного законодательства как союзных, так и национальных юрисдикционных органов, в процессе разрешения социально-обеспечительных споров, позволяет выявлять коллизии, дефекты данного законодательства, ставить вопрос об оптимизации законов, как на уровне международной организации, так и законодательства государств, входящих в ЕАЭС.

Причиной возникновения социально-обеспечительных споров часто является нарушения прав заинтересованных лиц, связанных с не включением в страховой стаж периодов работы, которая выполнялась гражданином ЕАЭС не на территории государства его проживания, то есть юрисдикционные органы, применяя нормы социально-обеспечительного законодательства, очень часто сталкиваются с про-

---

<sup>1</sup> См.: *Раманкулов К.С.* Проблемы свободы объединения: сравнительно-правовое исследование норм законов о профессиональных союзах государств Евразийского экономического союза с учетом международных трудовых стандартов // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 2. С. 165 - 174.

блемой отсутствия гармонизации законодательства стран ЕАЭС в правовом регулировании суммирования страхового стажа, накопленного гражданином в разных странах ЕАЭС.

Так, Определением Первого Кассационного Суда общей юрисдикции РФ от 6 июля 2020 г. по делу №88—11189/2020 было защищено право педагога С. на получение социального обеспечения<sup>1</sup>. Гражданка РФ С. обратилась в суд с иском к Государственному учреждению — Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Дзержинском районе Калужской области (межрайонное) (далее по тексту — ГУ — УПФР в Дзержинском районе Калужской области (межрайонное)) о досрочном назначении страховой пенсии по старости.

Суды первой и второй инстанции отказались включить С. в специальный страховой стаж периоды работы в период с 1 января 1998 года по 12 августа 2002 года в должности учителя биологии в средней школе №14 г. Павлодара Республики Казахстан со ссылкой на отмену института досрочной пенсии в Республике Казахстан.

Суд кассационной инстанции, не согласившись с такой позицией, указал, что правовые основания и условия назначения досрочной пенсии лицам, занимавшимся педагогической деятельностью, установлены п. 19 ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О страховых пенсиях», согласно которой страховая пенсия по старости назначается ранее достижения возраста, установленного статьей 8 этого Закона, при наличии величины индивидуального пенсионного коэффициента в размере не менее 30 лицам, не менее 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, независимо от их возраста. Периоды работы и (или) иной деятельности, которые выполнялись лицами, указанными в ч. 1 ст. 4 этого Закона, за пределами территории Российской Федерации, включаются в страховой стаж в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации или международными договорами Российской Федерации. 13 марта 1992 г. государствами — участниками СНГ, в том числе Российской Федерацией и Республикой Казахстан, подписано Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения (далее — Соглашение от 13 марта 1992 года). При назначении пенсии, в том числе досрочной страховой пенсии по старости, периоды работы и иной деятельности, которые выполнялись гражданами Российской Федерации за предела-

---

<sup>1</sup> См.: Определение Первого Кассационного Суда общей юрисдикции РФ от 6 июля 2020 г. по делу №88-11189/2020 // Документ официально опубликован не был // КонсультантПлюс.

ми территории Российской Федерации (в данном случае в Республике Казахстан) и которые включаются в страховой стаж и стаж на соответствующих видах работ (в данном случае в специальный педагогический стаж работы), а также порядок исчисления и правила подсчета указанного стажа устанавливаются в соответствии с нормами пенсионного законодательства РФ. Периоды работы граждан, прибывших в РФ из государств — участников Соглашения от 13 марта 1992 года, и имевших место за пределами РФ до 1 января 2002 года (даты вступления в силу Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», в основу которого была положена концепция страховой природы пенсионного обеспечения, и в страховой стаж с 1 января 2002 года стали включаться периоды работы и (или) иной деятельности в случае уплаты страховых взносов), учитываются при исчислении страхового стажа в целях определения права на пенсию независимо от уплаты страховых взносов.

Кроме того, апелляционным определением Свердловского областного суда от 12 октября 2018 г. по делу № 33—17997/2018 подтверждена необходимость включения в специальный страховой стаж педагога для назначения страховой пенсии по старости периодов работы учителем в Республике Казахстан. С. обратился в суд с иском к государственному учреждению — Управлению Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Каменске — Уральском и Каменском районе Свердловской области (далее по тексту — Управление) о защите пенсионных прав, ответчиком было отказано в назначении досрочной страховой пенсии по старости в соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (в связи с осуществлением педагогической деятельности не менее 25 лет в учреждениях для детей) ввиду отсутствия необходимой продолжительности специального стажа, при этом не были приняты к зачету в специальный стаж периоды трудовой деятельности истца с 27.07.1996 по 13.08.1997, то есть периоды работы в должности завуча по учебно-воспитательной работе в средней школе им. Майкутова Аркалыкского районного отдела образования Республики Казахстан.

Суд не согласился с выводами суда первой инстанции о не включении спорного периода работы истца в Республике Казахстан в специальный стаж, поскольку он противоречит как п. 6 Соглашения от 13.03.1992 «О гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения», согласно которому для установления права на пенсию гражданам государств — участников Соглашения, включая пенсию на льготных

основаниях и за выслугу лет, учитывается трудовой стаж, приобретенный гражданами на территории любого из государств — участников Соглашения, так и приведенному выше п. 5 Рекомендаций, утвержденными распоряжением Правления Пенсионного фонда РФ № 99-р от 22.06.2004 «О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в РФ из государств — республик бывшего СССР» (далее — Рекомендации от 22.06.2004), согласно которому периоды работы и иной деятельности, включаемые в страховой стаж и стаж на соответствующих видах работ, а также порядок исчисления и правила подсчета указанного стажа устанавливаются в соответствии с нормами пенсионного законодательства РФ. Поскольку до 01.01.1998 пенсионное законодательство Республики Казахстан предусматривало назначение пенсий за выслугу лет (пенсия педагогическим работникам относится к категории пенсий за выслугу лет) и данный институт утратил силу лишь с 1 января 1998 г., в то время как спорный период работы истца (с 27.07.1996 по 13.08.1997) имел место до отмены института досрочной пенсии в Республике Казахстан, то оснований для отказа во включении указанного спорного периода работы истца в специальный стаж, дающий право на досрочное назначение пенсии в соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 30 Закона № 400-ФЗ, у суда первой инстанции не имелось<sup>1</sup>.

Также судом защищено право истца К., гражданина РФ, на получение пенсионного обеспечения на льготных условиях, осуществлявшего трудовую деятельность в особо вредных условиях труда на предприятии в Кыргызской Республике.

Апелляционным определением Саратовского областного суда от 17.09.2020 № 33—5960/2020 по делу № 2—1—380/2020 защищено право К. на получение досрочной страховой пенсии в связи с работой в тяжелых условиях труда в Кыргызской Республике, которым Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в Базарно-Карабулакском районе Саратовской области (межрайонное) было отказано в пенсионном обеспечении.

В решении суд сослался на положения ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 28.12.2013 г. N 400-ФЗ «О страховых пенсиях в РФ», отметив, что в сфере пенсионного обеспечения применяются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. В случае, если международным дого-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 12 октября 2018 по делу № 33-17997/2018 // Документ официально опубликован не был // СПС Консультант-Плюс.

вором РФ установлены иные правила, чем законом, применяются правила международного договора РФ.

Суд указал, что согласно законодательству, действующему в Кыргызской Республике, право на пенсию на льготных условиях имеют отдельные категории граждан в соответствии со Списком № 1, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 01.07.1996 г. № 298, в котором отсутствуют виды работ и должности, занимаемые заявителем.

С 02.04.1986 г. истец К. работал в Киргизском горнорудном комбинате № 2 ГМЗ в должности электромонтера, 01.07.1994 г. он был переведен электромонтером по ремонту и обслуживанию энергослужбы ГМЗ по 5 разряду с нормальными условиями труда; с 01.10.1995 г. по 02.02.1998 г. работал электромонтером по ремонту и обслуживанию электрооборудования отделения 4 Гидрометаллургического завода 5 разряда; с 03.02.1998 г. по 30.06.1998 г. электромонтером по ремонту и обслуживанию электрооборудования 5 разряда в АОЗТ «Уран», особо вредные условия труда; с 01.07.1998 г. по 20.11.2000 г. слесарем-электриком по ремонту электрооборудования 7 отделения 5 разряда в АО «Кара-Балтинский горнорудный комбинат».

В законодательстве Кыргызстана предусмотрен перечень сфер деятельности, работники которые могут выйти на пенсию досрочно. Это граждане, занятые полный рабочий день на подземных работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда: Список № 1, утвержденный Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 01.07.1996 г. №298 «Об утверждении списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение», в соответствии с которым право на досрочное назначение пенсии предусмотрено для рабочих, занятых на работах с радиоактивными веществами, источниками ионизирующих излучений и редкоземельными элементами (12200000 XXII), на работах на предприятиях, в научно-исследовательских институтах, лабораториях, конструкторских и опытно-конструкторских организациях и медицинских учреждениях (12201000 I.), а также для рабочих, руководителей и специалистов, постоянно занятых в условиях радиационной вредности на опытных, опытно-производственных и укрупненных лабораторных установках, в опытных цехах по отработке или совершенствованию технологических процессов промышленной добычи, переработки радиоактивного сырья (12201000—1754а). В Списке № 1, утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 01.07.1996 г. № 298 «Об утверждении списков производств, работ,

профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение» производства и работы с радиоактивными веществами также указаны без перечисления наименований профессий и должностей работников, и аналогичны Списку № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, утвержденный Постановлением Кабинета Министров СССР от 26.01.1991 г. № 10.

При назначении пенсии, в том числе досрочной страховой пенсии по старости, периоды работы и иной деятельности, которые выполнялись гражданами РФ за пределами территории РФ (в данном случае в Кыргызской Республике) и которые включаются в страховой стаж, а также порядок исчисления и правила подсчета указанного стажа устанавливаются в соответствии с нормами пенсионного законодательства РФ.

Периоды работы граждан, прибывших в РФ из государств-участников Соглашения от 13.03.1992 г., и имевших место за пределами Российской Федерации до 01.01.2002 г. (даты вступления в силу Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ»), в основу которого была положена концепция страховой природы пенсионного обеспечения, и в страховой стаж с 01.01.2002 г. стали включаться периоды работы и (или) иной деятельности в случае уплаты страховых взносов), учитываются при исчислении страхового стажа в целях определения права на пенсию независимо от уплаты страховых взносов. Периоды же работы, которые выполнялись гражданами, прибывшими в РФ из государств-участников Соглашения от 13.03.1992 г., за пределами РФ после 01.01.2002 г. (даты вступления в силу Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ») могут быть включены в подсчет страхового стажа при условии уплаты страховых взносов на пенсионное обеспечение в соответствующие органы той страны, на территории которой осуществлялась трудовая и (или) иная деятельность. Указанные периоды работы на территории государства-участника Соглашения от 13.03.1992 г. должны быть подтверждены справкой компетентных органов соответствующего государства об уплате страховых взносов на обязательное пенсионное обеспечение либо на социальное страхование.

В силу п. 5 Рекомендаций по проверке правильности назначения пенсий лицам, прибывшим в Российскую Федерацию из государств — республик бывшего СССР (Приложение № 1 к распоряжению Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 22.06.2004 г. N 99р

«О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств — республик бывшего СССР»<sup>1</sup>, для определения права на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочную трудовую пенсию по старости лицам, прибывшим из государств — участников Соглашением от 13.03.1992 г., учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР.

Удовлетворяя требования истца, суд пришел к выводу о том, что указанные спорные периоды работы истца в Республике Кыргызстан подлежат включению в специальный стаж, и решением Базарно-Карабулакского районного суда Саратовской области от 08.07.2020 г., оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, заявление К. удовлетворено, за истцом признано право на досрочное назначение пенсии<sup>2</sup>.

Решения национальных судов способствуют выработке рекомендаций по корректировке социально-обеспечительного законодательства стран ЕАЭС.

Решением Нагатинского районного суда г. Москвы истцу Алояну было отказано в иске о предоставлении социального обеспечения как инвалиду 2 группы, получившего травму в Республике Армения вследствие ранения, полученного во время исполнения обязанностей военной службы.

Судом было установлено, что во время пребывания на службе он получил тяжелую черепно-мозговую травму при исполнении обязанностей военной службы и в соответствии с решением военно-врачебной комиссии был признан непригодным к военной службе. Ему была установлена 2 группа инвалидности вследствие ранения, полученного во время выполнения обязанностей военной службы. Инвалидность 2 группы была установлена истцу Министерством труда и социальной защиты адрес (Медико-социальным экспертным агентством) и Министерством обороны Армении вследствие ранения, полученного во время выполнения обязанностей военной службы «бессрочно». Истец пе-

---

<sup>1</sup> Рекомендации по проверке правильности назначения пенсий лицам, прибывшим в Российскую Федерацию из государств - республик бывшего СССР (Приложение № 1 к распоряжению Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 22.06.2004 г. N 99р «О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств - республик бывшего СССР» // Пенсия. 2004. №10.

<sup>2</sup> Апелляционным определением Саратовского областного суда от 17.09.2020 N 33-5960/2020 по делу N 2-1-380/2020 //Документ официально опубликован не был // КонсультантПлюс.



реехал в Российскую Федерацию, в Москву, где ему была назначена пенсия по инвалидности той же группы в связи с заболеванием в период прохождения военной службы, истец продолжал получать пенсию по инвалидности 2 группы в связи с заболеванием в период прохождения военной службы. Затем выплата пенсии была приостановлена, поскольку в соответствии со ст. 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых государств пенсионное обеспечение военнослужащих осуществляется на условиях и по нормам и в порядке, которые установлены законодательством государств-участников, на территории которых они проживают.

В решении имелась ссылка на ст. 20 Закона РФ от 12.02.1993 N 4468—1 «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, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей»<sup>1</sup>, согласно которой группы и причины инвалидности, время наступления и причины устанавливаются федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы. Истец был вынужден повторно проходить освидетельствование в МСЭ, по результатам которого, истца признали инвалидом 3 группы от общего заболевания на основании решения ответчика.

Не согласившись с данным решением (заявитель считал незаконным установление причины инвалидности «общее заболевание»), истец обратился с жалобой в Экспертный состав № 7 ФКУ «ГБ МСЭ по адрес» Минтруда России и ФГБУ Минтруда России, которые решение ответчика оставили без изменения, а затем в суд, просил обязать ответчика изменить формулировку причины инвалидности на «военную травму, полученную во время прохождения военной службы».

Суд, отказывая в удовлетворении иска, в своем решении указал, что Алоян на момент получения телесных повреждений являлся военнослужащим государства Армения, поэтому, оснований для установления причины инвалидности с формулировкой «военная травма» не имелось в соответствии с п. 7 Разъяснений Министерства труда и социального развития Российской Федерации России, утвержденных постановлением Минтруда РФ от 15.04.2003 N 17 «Об утверждении разъяс-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 04.03.1993, № 9. Ст. 328.

нения «Об определении федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы причин инвалидности» и статьями 2, 15 Федерального закона от дата № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В соответствии с пунктом 14 Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от дата № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», при отсутствии документов, подтверждающих факт профессионального заболевания, трудового увечья, военной травмы или других предусмотренных законодательством РФ обстоятельств, являющихся причиной инвалидности, в качестве причины инвалидности указывается общее заболевание. Решение, принятое в отношении Алояна, об установлении причины инвалидности с формулировкой «общее заболевание» обосновано и вынесено в соответствии с законом, оснований для признания его незаконным не имеется.

Учитывая, что травма была получена гражданином Республики Армения, гражданином государства, входящего в ЕАЭС, во время выполнения военной службы на территории Армении, необходимость защиты прав инвалидов, целесообразно на уровне государств-членов ЕАЭС гармонизировать законодательное регулирование пенсионного обеспечения и предусмотреть возможность для каждого гражданина государств, входящих в ЕАЭС, возможность продолжать получать пенсионное обеспечение в связи с прохождением военной травмой за счет государства его назначившего.

Поскольку нормы о социально-обеспечительной ответственности в законодательстве РФ развиты слабо, анализ норм Закона Кыргызской Республики от 26 июня 1996 г. № 23 «Об обеспечении своевременности выдачи заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат», позволяет констатировать необходимость имплементации в российское законодательство положений данного закона путем принятия аналогичного Федерального закона в нашей стране.

Так, правовое регулирование ответственности государственных учреждений, должностных лиц, работодателей в Киргизской Республик в сфере социального обеспечения граждан за невыплату пенсий, пособий, других социальных выплат закреплено в ст. 5 Закона Киргизской Республики от 26 июня 1996 г. № 23 «Об обеспечении своевременности выдачи заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат», устанавливающей, что органы государственного управления, предприятия и работодатели, виновные в задержке выдачи заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат более 5 дней, вы-

плачивают их получателям с учетом официально установленного уровня инфляции, а также возмещают пени за каждый просроченный день в размере 0,15 процентов от невыплаченной суммы. Согласно ст. 7 Закона Кыргызской Республики «Об обеспечении своевременности выдачи заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат» фонды, органы социального обеспечения учреждения связи, банки, виновные в задержке выплаты пенсий и пособий, по истечении двух банковских дней компенсируют расходы по социальному страхованию и убытки предприятий размере выплаченных ими сумм.

## Заключение

Книга представляет собой комплексное монографическое исследование проблем защиты социально-обеспечительных прав граждан в современных условиях с позиции теории и практики применения социально-обеспечительного законодательства РФ, международных правовых актов, зарубежного законодательства.

Наиболее существенные выводы по результатам проведенного исследования заключаются в следующем:

1. Фабричный инспектор согласно Уставу о промышленном труде 1913 г. имел широкие и конкретизированные полномочия в сфере контроля за социальным обеспечением рабочих по болезни и в связи с несчастными случаями на заводах и фабриках, позволявшие при обращении к нему защищать права заявителей в сфере социального обеспечения. Отдельные полномочия фабричного инспектора в дореволюционной России, а именно: участие в разрешении досудебных споров по вопросам социального обеспечения, уведомление уполномоченного о всех случаях несостоятельности или ликвидации юридического лица (работодателя), — могут быть восприняты современным законодателем путем законодательного закрепления института социального уполномоченного, в полномочия которого входило бы разрешение досудебных споров по вопросам социального обеспечения.

2. В период становления советской власти с 1917 г. до 1922 г. способы защиты права на социальное обеспечение сводились лишь к ведомственному обжалованию решений нижестоящих органов, в полномочия которых входили вопросы социального обеспечения, в вышестоящие. С 1922 г. рассматриваемое право можно было защитить путем обращения также в суд и органы прокуратуры. С 1933 г. профсоюзная защита обеспечивала эффективную защиту социально-обеспечительных прав. Периоды, имевшие особенности защиты права на социальное обеспечение, исходя из исторических событий, можно обозначить следующим образом: первый — с 1917 по 1921 гг., второй — с 1921 по 1929 гг., третий — с 1929 по 1941 гг., четвертый — с 1941 по 1945 гг., пятый — с 1945 по 1989 гг., шестой — с 1990 по 1991 гг. Особенность второго и шестого периодов заключается в возможности (в дополнение к имеющимся) судебного обжалования решений уполномоченных органов в сфере социального обеспечения, остальные периоды — возможностью административного обжалования решений уполномоченных органов в сфере социального обеспечения.

В постсоветский период защита права на социальное обеспечение была обеспечена также и судебной защитой.

3. Анализ полномочий профсоюзных органов, их авторитет и значимая роль в вопросах защиты права на социальное обеспечение в советский период, позволяют констатировать необходимость усиления роли профсоюзов в настоящее время. Для того, чтобы защита социально-обеспечительных прав работников со стороны профсоюзов была эффективной и реальной, государство должно укреплять статус и авторитет этих органов, наделять профсоюзы законодательно определенными полномочиями для решения стоящих перед ними задачами по защите прав работников в области социального обеспечения. В связи с этим полагаем, что в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее — Закон о профсоюзах) целесообразно включить положение, аналогичное ч. 2 ст. 370 Трудового кодекса Российской Федерации, но распространяющееся не только на работодателей, но и на субъектов социально-обеспечительных отношений, которые не выполняют своих обязанностей по отношению к получателям выплат и услуг по социальному обеспечению. В связи с чем считаем целесообразным ст. 22 Закона о профсоюзах, определяющую права профсоюзов на социальную защиту работников, дополнить ч. 3, в которой предусмотреть, что «профессиональные союзы имеют право на осуществление контроля за соблюдением работодателями и их представителями, органами социального обеспечения нормативных правовых актов о социальном обеспечении. Работодатели, органы социального обеспечения обязаны в недельный срок со дня получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить в соответствующий профсоюзный орган о результатах рассмотренного данного требования и принятых мерах».

4. Социальные права следует определять как личные, социально-экономические позитивные права второго поколения, которые должны быть конкретизированы в текущем законодательстве, исходя из финансовых возможностей государства с учетом обеспечения достойной жизни человека. К числу основных социальных прав, относится право на социальное обеспечение, включая пенсионное обеспечение.

5. В случае нарушения права гражданина на пенсионное обеспечение, государство (в лице уполномоченных органов) как субъект пенсионного правоотношения не должно ограничивать свою ответственность в сфере предоставления такого обеспечения гражданину так, как предусмотрено ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (ограничение использования в каче-

стве доказательства показания свидетелей), поскольку исключается возможность свободной оценки судом всех представленных стороной доказательств, допускается ограничение права на судебную защиту.

6. Природа охранительных отношений по защите права на социальное обеспечение имеет сложный характер. Правоотношения по защите права на социальное обеспечение являются комплексными отношениями со смежным правовым регулированием. Защита социально-обеспечительных прав является межотраслевым институтом российского права.

7. На современном этапе развития российской отрасли права социального обеспечения существует необходимость выделения в системе права социального обеспечения самостоятельного института по рассмотрению социально-обеспечительных споров и разрешению обращений (жалоб) в указанной сфере.

8. Защита права на социальное обеспечение представляет собой эффективно действующую систему правозащитного регулирования, совокупность регулятивных и охранительных норм позитивного права, субъективных прав и юридических обязанностей, охранительных социально-обеспечительных правоотношений, реально исполняемых правоприменительных актов, комплекс реально действующих адекватных социально-обеспечительных форм, способов, средств, процессуальных норм в целях устранения препятствий в осуществлении субъективных прав; восстановление нарушенного субъективного права на социальное обеспечение обратившегося за защитой лица, предупреждения возможных и пресечения совершаемых социально-обеспечительных правонарушений.

9. Законодательное регулирование отношений в области социального обеспечения в России на любом этапе ее исторического развития отличались бессистемностью, противоречивостью, фрагментарностью, продолжая оставаться таковыми и до настоящего времени.

10. Целесообразно провести кодификацию социально-обеспечительного законодательства. В Социальном кодексе РФ необходимо нормативно закрепить способы защиты социально-обеспечительных прав, среди которых, в том числе предусмотреть: признание права; пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; возмещение убытков; компенсация морального вреда; неприменение судом акта государственного органа (уполномоченного государством органа в сфере социального обеспечения) или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

11. Необходимо Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400 -ФЗ «О страховых пенсиях», а также Федеральный закон от 15 декабря 2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», каждый, дополнить нормой, закрепляющей способы защиты пенсионных прав, среди которых, в том числе предусмотреть: признание права; пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; возмещение убытков; неприменение судом акта государственного органа (уполномоченного государством органа в сфере социального обеспечения) или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

12. Социально-обеспечительный спор может быть успешно разрешен путем переговоров, который следует рассматривать как способ защиты рассматриваемых прав. При вынесении территориальным органом Пенсионного фонда РФ по заявлению гражданина решения об отказе в назначении досрочной страховой пенсии по старости, заявитель может обратиться к представителю уполномоченного государством органа в области пенсионного обеспечения для разъяснения принятого решения, тем самым вступив с противоположной стороной социально-обеспечительного правоотношения в переговоры. Их результатом может быть решение заявителя о предоставлении в территориальный орган Пенсионного фонда РФ дополнительных документов, подтверждающих его право на назначение пенсии, и обжалование принятого решение в ведомственном порядке с целью получения положительного решения, либо разъяснение гражданину со стороны представителя Пенсионного фонда РФ его возможности обращения в юрисдикционный орган (прежде всего, в суд) для обжалования «отрицательного» решения уполномоченного государством органа, и в этом случае можно говорить о таком способе защиты социально-обеспечительных прав как комбинированные переговоры, сочетающие в себе также элемент консультирования представителем ПФР РФ гражданина по вопросу о разрешении возникших разногласий в юрисдикционных органах.

13. Выявлена коллизия норм ст. 2 и ч. 4 ст. 13 Федерального закона РФ от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». Целесообразно ч. 1 ст. 2 Закона о пособиях дополнить п. 7, в котором определить, что «к застрахованным лицам относятся лица, указанные в ч. 4 ст. 13 настоящего Федерального закона».

14. Учитывая, что зачастую социальное обеспечение (пенсии, пособия и др.) выступают единственным источником существования

российских граждан, получающих такое социальное обеспечение, принимая во внимание, что судебное решение, вступившее в законную силу, требует времени для его исполнения, ч. 5 ст. 244.20 ГПК РФ необходимо дополнить нормами, закрепляющими возможность рассмотрения дела о защите прав и законных интересов группы лиц по правилам, установленным главой 22.3 ГПК РФ, если ко дню обращения в суд к требованию о защите нарушенного пенсионного права или иного права в области социального обеспечения присоединились не менее трех лиц. Часть 2 ст. 244.25 ГПК РФ, изменить, предусмотрев, что дело о защите прав и законных интересов группы лиц по спорам в области социального обеспечения рассматриваются судом в срок, не превышающий 5 месяцев со дня вынесения определения о принятии искового заявления к производству суда.

15. Установленное количество судебных примирителей, действующих на территории субъекта РФ, не решает задач доступности для граждан правовой помощи при разрешении социально-обеспечительных споров. Увеличение числа судебных примирителей до 1 в каждом районном (городском) суде и включение в число примирителей также и профессиональных медиаторов дополнительно позволило бы обеспечить эффективность и оперативность защиты прав гражданина в области социального обеспечения.

16. В настоящее время в РФ назрела необходимость создания специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за законодательством в сфере социального обеспечения, в полномочия которого входили бы функции государственного контроля в сфере социального обеспечения (например, создание Федеральной службы по социальному обеспечению).

17. Следует рекомендовать Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) на базе мониторингового инструмента, Центра передового опыта в администрировании социального обеспечения, осуществить разработку и внедрение Инструкций, Семинаров, Программ обучения, распространения Практики о возможностях защиты нарушенных социально-обеспечительных прав, которые бы содержали информацию о юрисдикционных органах, в которые можно обратиться за защитой нарушенного права, порядок такого обращения, сроки рассмотрения заявлений, информацию о практике разрешения обращений заинтересованных лиц.

18. В целях реализации задачи эффективной защиты права, необходимо рассмотреть вопрос создания в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека Секции (Отдела), в полномочия



должностных лиц которых входило бы непосредственная защита прав человека, разрешение поступающих обращений, в том числе о нарушении социально-обеспечительных прав человека, обращение в компетентные органы для защиты нарушенного права.

19. Консультативный комитет по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза, действующий при Коллегии Евразийской экономической комиссии следует наделить полномочием рассматривать (разрешать) обращения (жалобы) заинтересованных лиц по социальным вопросам, возникающих на территории ЕАЭС в целях защиты социально-обеспечительных прав граждан. Данное правило следовало бы предусмотреть в п. 4 Положения о Консультативном комитете, утвержденного решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27 апреля 2015 г. № 36.

20. Важное и руководящее значение для национальных правовых систем и правоприменителей имеют международные правовые акты, регулирующие отношения в сфере социального обеспечения, поскольку нормы таких актов обязывают государства обеспечивать эффективную защиту нарушенного права, поддерживать социальное обеспечение граждан на высоком уровне, избавляющем человека от нужды. Нормы международных правовых актов, устанавливая право каждого гражданина на социальное обеспечение, определяют задачу соблюдения государствами естественных прав человека, в частности, права жизнь, свободу, личную неприкосновенность, равенство.

Приведенные выводы и предложения могут быть использованы в дальнейших научных разработках проблем социального обеспечения, защиты социально-обеспечительных прав.

# Литература

## Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля.
2. Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Заклучена в г. Женеве 28.06.1952) // СЗ РФ.2020. № 23. Ст. 3589.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 декабря 1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // СПС КонсультантПлюс.
5. Конвенция МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1967 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 — 1990. Т. II.- Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1531 — 1552.
6. Окинавская хартия глобального информационного общества (Принята на о. Окинава 22.07.2000). // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51 — 56.
7. Европейская социальная хартия 1961 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4.
8. Европейская Конвенция о правах человека и основных свобод (Заклучена в г. Риме 04.11.1950) (вместе с "Протоколом № 1») // СПС КонсультантПлюс.
9. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) закона // СПС КонсультантПлюс.
10. Устав Международной ассоциации социального обеспечения // <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/administration> (дата обращения: 14.12.2021).
11. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС КонсультантПлюс.
12. Договор о Европейском Союзе //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 12.03.2021).

13. Социальное законодательство Европейского Союза] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 10.03.2021).
14. Соглашении о партнерстве и сотрудничестве России и Европейского Союза (1994 г.) //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 10.03.2021).
15. Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза (Заключено в г. Санкт-Петербурге 20.12.2019 // СПС КонсультантПлюс.
16. Регламент № 1606/2002 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О применении международных стандартов бухгалтерского учета» // СПС КонсультантПлюс.
17. Регламента 1408/71/ЕЭС «О применении схем социального обеспечения к наемным работникам, самозанятым лицам и членам их семей при их передвижении в Сообществе» // СПС КонсультантПлюс.
18. Регламент № 883/2004 «О координации систем социального обеспечения» // СПС КонсультантПлюс.
19. Директива Совета 79/7/ЕЭС от 19 декабря 1979 г. [Электронный ресурс] //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 12.03.2020).
20. Директива 86/378/ЕЭС от 24 июля 1986 г. «Об имплементации принципа равенства мужчин и женщин в системах трудовой социальной защиты» //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 12.03.2020).
21. Директива № 98/59/ЕС о коллективных сокращениях работников //Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА // <http://eulaw.edu.ru/> (дата обращения: 12.03.2020).

## **Нормативные правовые акты**

### **Дореволюционное законодательство**

22. Об учреждении присутствий по делам страхования рабочих: Высочайше утвержденный и одобренный Государственным Советом и Государственной Думою закон 23 июня 1912 г. //

- 3 ПСЗ. Т. 32. № 37444. Собрание узаконений 1912.11 июля. Отд. I. Ст. 1227.
23. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. XX. — Спб., 1830. — 1174 с.
24. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Т. XVI. №12060.
25. Полное собрание законов Российской империи. Т.36. Отд. I. Спб., 1863. №36657; Крестьяне // Энциклопедический словарь / Под ред. Андреевского И.Е. Т.16а. Спб., 1895.
26. Полное собрание законов — III. Т. XXIII. № 23060.
27. Полное собрание законов — Т. 26. №37447. Собрание узаконений. 1912. 11 июля. Отд. I. Ст.1230.
28. Учреждение для управления губерний Российской империи. 7 ноября 1775 // Российское законодательство X-XX веков. Т. 5 — М., 1987. — С. 274.
29. Указ о фискалах и о их должности и действии от 17 марта 1714 г. // Официальный сайт Конституции РФ // <https://constitution.garant.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).
30. Указ о должности «О должности фискалов» // Официальный сайт «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина» // <https://prlib.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).
31. Указ О должности Генерал-прокурора 27 апреля 1722 г. // <https://hist.msu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

### **Советские нормативные правовые акты**

32. Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е издание.
33. Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.
34. Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 26. 2-е издание.
35. Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.
36. Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.
37. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. №43. Ст. 429.
38. Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 87 — 88. Ст. 905.
39. Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 19. Ст. 220.
40. Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.
41. Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом». 21 марта 1921 г. // Сайт Тихоокеанского государственного университета // <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).

42. Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.
43. Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 79. Ст. 682.
44. Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 1. Ст. 23.
45. Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 48. Ст. 236.
46. Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.
47. Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.
48. Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.
49. Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.
50. Собрание узаконений РСФСР, 1922. № 36. Ст. 424.
51. Свод законов РСФСР. Т. 2.
52. СЗ СССР. 1931. № 41. Ст. 283.
53. СЗ СССР. 1933. № 57. Ст. 333.
54. СЗ СССР. 1931. № 54. Ст. 349.
55. СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 131.
56. Собрание узаконений РСФСР. 1931. № 16. Ст. 184.
57. Свод законов СССР. Т. 2. С. 686—2.
58. Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях»  
// Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

### **Законодательство Российской Федерации**

59. Конституция Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.
60. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации  
// СПС КонсультантПлюс.
61. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая,  
вторая) // СПС КонсультантПлюс.
62. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // СПС  
КонсультантПлюс.
63. Трудовой кодекс Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.
64. Уголовный кодекс Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.
65. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ  
«Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
66. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ  
«О Конституционном Суде РФ» // СПС КонсультантПлюс.
67. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 № 3-  
ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // СПС  
КонсультантПлюс.

68. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 18.07.2019) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
69. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
70. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
71. Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
72. Федеральный закон РФ от 17 января 1992 № 2202—1 «О прокуратуре РФ» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
73. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
74. Федеральный закон от 17.12.1998 N 188-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О мировых судьях в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
75. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
76. Федеральный закон от 29.12.1999 № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
77. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032—1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1915.
78. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
79. Указ Президента РФ от 19 января 1996 г. № 66 «О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат» // СПС КонсультантПлюс.
80. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС КонсультантПлюс.

81. Кодекс профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003) // Российская газета. 2005. 5 октября.
82. Постановление Правления ПФ РФ от 2 ноября 2007 г. № 275п «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, застрахованных лиц, организаций и страхователей в Исполнительной дирекции ПФР и Ревизионной комиссии ПФР и Положения об организации приема граждан, застрахованных лиц, представителей организаций и страхователей в Пенсионном фонде Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
83. Приказ Минздрава России № 414н от 15 октября 2012 г. Официальный сайт Минздрава РФ // СПС КонсультантПлюс
84. Приказ Минтруда России от 23 октября 2012 № 332н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по рассмотрению обращений граждан, поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.01.2013 N 26590) // СПС КонсультантПлюс.
85. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21 мая 2010 № 102 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
86. Постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 23 января 2019 № 16п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению» в целях предоставления государственной услуги, консультаций и информирования о ходе предоставления государственной услуги допускается осуществление приема граждан по предварительной записи; в случае обращения гражданина за назначением страховой пенсии, накопительной пенсии должностное лицо разъясняет гражданину о возможности назначения указанных пенсий с его согласия по имеющимся в распоряжении территориального органа ПФР сведениям индивидуального (персонифицированного) учета» // СПС КонсультантПлюс.

87. Приказ Фонда социального страхования РФ от 20 мая 2019 № 262 «Об утверждении Административного регламента Фонда социального страхования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по назначению обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в виде единовременной и (или) ежемесячной страховых выплат застрахованному либо лицам, имеющим право на получение страховых выплат в случае его смерти» информация о порядке предоставления государственной услуги предоставляется по телефону, путем электронного информирования, на личном приеме» // СПС КонсультантПлюс.

### **Нормативные правовые акты субъектов РФ**

88. Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. №65-з «Социальный кодекс Ярославской области» // Губернские вести. 2008. 20 декабря.
89. Постановление Правительства Тюменской области от 16 января 2012 г. №1-п «О компенсации расходов адвокатам, оказывающим бесплатную юридическую помощь отдельным категориям граждан Российской Федерации, проживающих в Тюменской области» // <http://admtumen.ru> (дата обращения: 10.06.2020); постановление Правительства Вологодской области от 21 мая 2012 г. № 472 «Об утверждении размера и порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам...» // URL: // <http://minjust.gov.ru> (дата обращения: 10.06.2020).
90. Постановление Правительства Нижегородской области от 9 января 2020 г. № 7 «О внесении изменений в Порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации на территории Нижегородской области в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, утвержденный постановлением Правительства Нижегородской области от 24 декабря 2012 г. № 932» // СПС КонсультантПлюс.
91. Порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного Приказом Департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области от 5 февраля 2009 № 9 // Губернские вести. 2009. 25 февраля.



92. Порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного Приказом Департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области от 5 февраля 2009 № 9 // Губернские вести. 2009. 25 февраля.

### Судебная практика

93. Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2018 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"» // СПС КонсультантПлюс.
94. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2019 № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1085 и пункта 1 статьи 1087 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Э.М. Ворона» // СЗ РФ.2019. № 26. Ст. 3518.
95. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2018 N 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 10. Ст. 1571.
96. Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 149-О // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
97. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 N 437-О // Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
98. Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» (жалоба № 30078/06) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 88.
99. Решение Европейского Суда по правам человека от 23 апреля 2002 г. «По вопросу приемлемости жалобы N 56869/00 «Александра Лариошина (Aleksandra Larioshina) против Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
100. Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 «Дело "Бурдов (Burdov) против Российской Федерации (N 2)» (жалоба N 33509/04) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Специальный выпуск. 2009. N 4.
101. Постановление ЕСПЧ от 30.10.2014 «Дело «Давыдов (Davudov) против Российской Федерации» (жалоба N 18967/07) // СПС КонсультантПлюс.

102. Консультативное заключение № 01—1/3—09 Экономического Суда СНГ «О толковании статьи 5 и части первой статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» // Документ официально не опубликован// СПС КонсультантПлюс.
103. Консультативное заключение № 01—1/4—12 Экономического Суда СНГ «О толковании пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» // Документ официально не опубликован // СПС КонсультантПлюс.
104. Решение № 01—1/2—07 Экономического Суда СНГ «О толковании применения статьи 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» (Принято в г. Минске 26.03.2008) // Документ официально не опубликован // СПС КонсультантПлюс.
105. Решение № 01—1/3—16 Экономического Суда СНГ «О толковании статьи 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года и пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года» // Сайт Экономического Суда СНГ <http://www.sudsgn.org/> (дата обращения: 5.12.2021).
106. Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 20.12.2018 № СЕ—2—2/7—18-БК «По заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение N 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014)» // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. // <http://courteurasian.org>.
107. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.12.2012 № 30 "О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 2.

108. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // СПС КонсультантПлюс.
109. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // СПС КонсультантПлюс.
110. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // СПС КонсультантПлюс.
111. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 5, 6.
112. Определение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2019 г. N 5-КГ18—290 // Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
113. Определение Верховного Суда РФ от 21.12.2004 N 94-Г04—6 // Документ официально опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
114. Определение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2019 г. N 5-КГ18—290 // СПС КонсультантПлюс.
115. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2020 по делу № 88—22153/2020 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
116. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2020 г. № 02АП—2344/2020 по делу № А29—14809/2019 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
117. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25.06.2020 по делу № 88—12726/2020 // Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
118. Обзор кассационной и надзорной практики по гражданским делам за 2004 г., подготовленных Пермским областным судом 4 апреля 2005 г. // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

119. Обзор кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за август 2008 г. // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
120. Обзор кассационной и надзорной практики по гражданским делам за 2004 г., подготовленных Пермским областным судом 4 апреля 2005 г. // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
121. Определение Верховного суда Республики Хакасия от 11 ноября 2014 по делу № 33—2806/2014 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
122. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 6 марта 2019 г. по делу № 33—2185/2019 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
123. Постановление Оренбургского областного суда № 44Г—61/2019 4Г—1047/2019 от 22 июля 2019 г. // Судебная практика: Законодательство: URL: <https://legalacts.ru/sud> (26.03.2020)
124. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 24 октября 2018 г. по делу № А45—32701/2018 // Судебная практика: Законодательство: URL: <https://legalacts.ru/sud> (26.03.2020)
125. Постановление районного суда Костромской области (межрайонному) № 2—21/2019 от 29 марта 2019 г. по делу № 2—21/2019 // Судебная практика: Законодательство: URL: <https://legalacts.ru/sud> (дата обращения: 26.03.2020).
126. Постановление Костромского областного суда 14. 08. 19. № 4А—337/2019// Судебная практика: Законодательство: URL: <https://legalacts.ru/sud>. (дата обращения: 15.03.2020).
127. Определение Новгородского областного суда от 22.03.2017 года по делу № 2—8092/16—33—521 // Официальный сайт // <https://center-bereg.ru>
128. Апелляционное определение Приморского краевого суда от 09.10.2018 по делу № 33—9731/2018// Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
129. Апелляционное определение Липецкого областного суда от 31.07.2017 по делу N 33—2760/2017 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
130. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 15 августа 2017 г. №33—9395/2017 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

131. Апелляционное решение Ярославского областного суда от 8 апреля 2019 год по делу № 33—1/2019 // Архив Ярославского областного суда.
132. Апелляционное определение Омского областного суда от 14.01.2015 по делу № 33—26/15; апелляционное определение Московского городского суда от 30.11.2018 по делу № 33—43519/2018 // Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
133. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 6 сентября 2016г. по делу №2—1266/2016 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.
134. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 24 апреля 2017 г. по делу №2—558/2017 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области;
135. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 27 декабря 2017 г. по делу №2—558/2017 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области;
136. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 29 марта 2018 г. по делу №2—538/2018 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.
137. Решение Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 24 июля 2019 г. по делу № 2—934/2019// Архив Фрунзенского районного суда г. Ярославля.
138. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 6 сентября 2016г. по делу №2—1266/2016 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.
139. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 14 мая 2019 г. по делу № 2—324/19 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.
140. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 5 июня 2019 г. по делу № 2—628/19 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.
141. Решение Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области по делу № 2—5/2020 // Официальный сайт Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области // [www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru](http://www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru) (дата обращения: 15.06.2020).
142. Решение Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области по делу № 2—5/2020 // Официальный сайт Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области //

www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru (дата обращения: 15.06.2020).

143. Решение Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области по делу № 2—101/2020 // Официальный сайт Гаврилов — Ямского районного суда Ярославской области // www.gavrilov-yamsky.jrs.sudrf.ru. (дата обращения: 15.06.2020).

### **Судебная практика (советский период)**

144. Определение ГKK Верховного Суда РСФСР от 2 августа 1926 года по делу №33363; разъяснение Пленума Верховного Суда РСФСР от 26.06.1925 г. (Протокол №10) // Данилова Е.Н. Обеспечение увечных в порядке социального страхования и по Гражданскому кодексу. Законодательство СССР и союзных республик и судебная практика. Вопросы труда. М., 1927.
145. Определение ГKK Верховного Суда РСФСР от 18 мая 1926 года по делу №32149 // Данилова Е.Н. Обеспечение увечных в порядке социального страхования и по Гражданскому кодексу. Законодательство СССР и союзных республик и судебная практика. Вопросы труда. М., 1927.

### **Проект законодательного акта**

146. Проект федерального закона №596417—7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования порядка рассмотрения требований о защите прав и законных интересов группы лиц» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ // URL: <http://www.sozd.duma.gov.ru/bill/596417—7> (дата обращения 1.07.2019).

### **Доклады Уполномоченных по правам человека в РФ и Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка**

Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в 2020 году //

<https://cdnimg.rg.ru/pril/article/210/41/07/doklad2020> (дата обращения 25.11.2021).

Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год» // Российская газета. 2005. 31 марта.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Российская газета. 2021. 1 апреля.

### Специальная литература

147. Авдеенкова М.П. Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации: Дис. канд. юрид.наук. М.:, 2003.
148. Аверьянова М.И. Право социального обеспечения (с практикумом): учебное пособие. — М.: Кнорус, 2020.
149. Азарова Е.Г. Судебная защита пенсионных прав. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.
150. Алешкова И. А., Умнова И.А. Судебная защита конституционных прав и свобод в Российской Федерации. — М.: РГУП. 2017.
151. Амельков Н.С. Понятие квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве России // Молодой ученый. 2013. № 6.
152. Андреев В.С. Научные труды. Т.1 — М.: Издательский Центр им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013.
153. Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, 2010.
154. Аракчеев В.С. История законодательства и права России о социальном обеспечении // Журнал российского права. 2010. № 9.
155. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971.
156. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2т. — М.: Юрид. лит., 1981. — Т.1.
157. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1., Свердловск, 1972.
158. Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10 т. Том 3: Проблемы теории права. Курс лекций. М., 2010.

159. Барышникова Т.Ю. Формы и способы защиты трудовых прав и охраняемых законом интересов в российском трудовом праве. Дисс... канд. юрид. наук. Ярославль, 2005.
160. Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход// Новая философская энциклопедия / Институт философии РАН. М.,: Мысль, 2010.
161. Багдасарян В.Э. Конституция Российской Федерации в сравнительном становом и историческом анализе. — М.: Духовное просвещение, 2019.
162. Багдасарян В.Э., Архимандрит Сильвестр (Лукашенко). Справедливость или Любовь? Идеалы общественного строительства: историко-культурные и философские основания. М., 2020.
163. Барина Г.В. Должны служить Пожизненным и тихим для раненых воинов пристанищем // Военно-исторический журнал. 2015. № 9.
164. Байматов П.Н. Россия и запад: конституционное право граждан на социальное обеспечение — индикатор социальности государства // Право и политика. 2014. № 2.
165. Безина А.К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1989.
166. Благодар А.Л. Отношения по обязательному социальному страхованию в предмете трудового права: история и современное состояние // Журнал российского права. 2018. № 7. С. 75. <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 31.07.2020).
167. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1978.
168. Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989.
169. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. 2001. № 12.
170. Вершинин А.П. Выбор способа защиты гражданских прав. СПб.: Специальный юридический факультет по переподготовке кадров по юридическим наукам Санкт-Петербургского государственного университета, 2000.
171. Вараксин Максим. Исследование: две трети судей работают вдвое больше, чем должны. Сайт «Право.ру» // [www.pravo.ru/news/201888](http://www.pravo.ru/news/201888) (дата обращения 30.08.2019).



172. Варламова Н.В. Классификация прав человека: подходы к проблеме // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4.
173. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Монография. Пермь, 2009.
174. Васильева Н.А., Кондратьева Е.Б. Вопросам социальной защиты инвалидов — внимание прокуроров // Законность. 2019. № 11.
175. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М.: Территория будущего, 2005.
176. Владимирский — Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону. Изд-во «Феникс», 1995.
177. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Спб, 1886.
178. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд. М., 2009.
179. Выжуткович В. Ностальгия по СССР // Российская газета 2019. 1 августа.
180. Гаврилина Н.А. Роль земских учреждений в развитии общественного призрения во второй половине XIX века // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2005. №11.
181. Гаврилина Н.А. Реформы Екатерины II и их роль в организации общественного призрения // Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2014. №3. // <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).
182. Георгиевский П.И. Призрение бедных и благотворительность. Спб: Типография Морского Министерства в Главном Адмиралтействе, 1894.
183. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003.
184. Григорьева М.А. К вопросу о теории охранительных гражданских правоотношений // Вестник КрасГАУ. 2010. №6.
185. Годунский Ю. Откуда есть пошла благотворительность на Руси // Наука и жизнь. 3 марта 2019 г.
186. Головина С.Ю. Проблемы применения медиации при разрешении трудовых споров // Российский юридический журнал. — Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2013, № 6 (93).

187. Громан В.В. Устав о промышленном труде (Св. Зак. т. XI ч. 2, изд. 1913 г., статьи 1—228 и 541—597). — Петроград, издание юридического книжного склада «Право», 1915.
188. Гусейнова, С.Ф. Понятие и признаки конституционно-правовой ответственности // Молодой ученый. — 2016. — № 2 (106).
189. Гусев А.Ю. Дефекты правового регулирования в области социального обеспечения, выявляемые судебной практикой // Вестник ЯрГУ. 2019. № 2.
190. Гусев А.Ю. К вопросу о способах защиты права на социальное обеспечение // Кадровик. 2019. № 7.
191. Гусев А.Ю. Конституционное право на квалифицированную юридическую помощь как гарантия судебной защиты: вопросы теории и практики // Теория государства и права. 2020. №3—1.
192. Гусев А.Ю. Определение понятия застрахованные лица для решения вопроса о назначении пособия // Российский судья. 2017. № 11.
193. Гусев А.Ю. Проблемы защиты права российских граждан на социальное обеспечение// Социальное и пенсионное право. 2020. №2.
194. Гусев А.Ю. Развитие правовых положений о защите социальных прав работников в дореволюционной России (начало XX в.) // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. №4.
195. Гусев А.Ю. Разрешение споров в области социального обеспечения // Кадровик. 2019. № 9.
196. Гусев А.Ю. Разрешение споров в медицинском праве // Бюллетень НЦССХ им. А.Н. Бакулева РАМН. 2019. Том 20. № 11.
197. Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение. М.: Проспект, 2018.
198. Гусев А.Ю. Совершенствование механизмов защиты права граждан на социальное обеспечение // Кадровик. 2021. №3 (спецвыпуск). С.130—135.
199. Гусев А.Ю., Аверьянова М.И. Защита права на социальное обеспечение: отдельные аспекты //Кадровик. 2020. №6.
200. Гусев А.Ю., Аверьянова М.И. Социальное обеспечение государственных гражданских служащих в форме страхования: проблемы правового регулирования и практики //Административное и муниципальное право. 2020. №4.

201. Гусев А.Ю., Сулейманова Ф.О. Отдельные аспекты судебной защиты права на социальное обеспечение в условиях цифровизации // Российская юстиция. 2019. №9.
202. Гусев А.Ю., Шукаева Е.С. Пути сохранения внесудебной защиты права на социальное обеспечение // Российский судья. 2019. № 3.
203. Гусев А.Ю., Яхина М.Р. Дореволюционный период развития социальной защиты в России (XVI-XVIII вв.) // Вестник Воронежского государственного университета. 2021 №4.
204. Дьяченко Е.Б., Мысливский П.П., Нешатаева Т.Н. Евразийская интеграция: роль Суда / под ред. Т.Н. Нешатаевой. М.: Статут, 2015 //СПС Консультант плюс.
205. Еремеева Е.А. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина: понятие, структура, непосредственное действие // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2.
206. Ерофеева О.В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
207. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12.
208. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября.
209. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова. — М.: Изд-во МГУ, 1986.
210. Игонина Н.А. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина //Социальное и пенсионное право.2021. №2 //СПС КонсультантПлюс.
211. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.,1961.
212. Исаев И.А. История государства и права России: учебник—2-е изд., перераб. и доп.-М.: Юрист, 2001.
213. Историческое обозрение мер правительства по устройству общественного призрения в России. Спб,1874.
214. Из истории революции 1905 г. в Москве и Московской губернии. Материалы и документы. М., 1931.
215. Иванов Л.М. Страховой закон 1912 года и его практическое применение/[http://russiabgu.narod.ru/pages/themes/txt/ivanov\\_strahovoi\\_zakon.pdf](http://russiabgu.narod.ru/pages/themes/txt/ivanov_strahovoi_zakon.pdf) (дата обращения: 5.02.2021 г.).

216. Казанбекова Д.Р. Процессуальные особенности рассмотрения споров, связанных с пенсионным обеспечением: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
217. Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 288 с.
218. Кашковский В.С. Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, Тамбов, 2009.
219. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: учеб. для вузов. М.: Дело, 1999. 728 с.
220. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М., 1993.
221. Корня А. Счетная палата усомнилась в качестве работы адвокатов по назначению // Ведомости. 2020. 25 февраля.
222. Куликов В. Обида вырастет в цене. Председатель Совета судей призвал повысить размеры компенсации за моральный вред// Российская газета. 2018. 26 марта.
223. Конохова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М.: ИНФРА-М, 2010. 324 с.
224. Костян И.А. Правовые проблемы защиты трудовых прав работников в условиях рыночных отношений в России. М, 2009.
225. Кривошапко Ю. Осадили. Почему финансовый омбудсмен вернул заявителям половину обращений по ОСАГО // Российская газета. 2019. 11 августа.
226. Куликов В. Обида вырастет в цене. Председатель Совета судей призвал повысить размеры компенсации за моральный вред// Российская газета. 2018. 26 марта.
227. Куликов В. Обида по тарифу. Юристы разрабатывают методику расчета размеров компенсации морального вреда // Российская газета. 2019. 2 июля.
228. Кузьмин В. По праву и нормам // Российская газета. 2019. 16 мая.
229. Куликов В. Бот в помощь // Российская газета. 2019. 4 июня.
230. Куликов В. Судимся заодно // Российская газета. 2019. 23 мая.
231. Куликов В.А. Банк запутался в долгах //Российская газета. 2021. 9 ноября.
232. Куренной А.М. Трудовые споры: практический комментарий / А.М. Куренной. — М.: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ: Дело, 2001.

233. Лозовская Е.Г., Харина Л.В. Благотворительная деятельность ведомства учреждений Императрицы Марии Федоровны // Вестник ВолГУ. Серия 7. Вып. 6. 2007.
234. Лукашева Е.А. Конституция РФ и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: материалы круглого стола // Государство и право. 1994. №10.
235. Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Государство и право. 1994. № 10.
236. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). — М.: Юстицинформ, 2014.
237. Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л., Шишкин А.Г. Меры юридической ответственности: монография. М.: — ИНФРА-М, 2018.
238. Люминарская С.В. Вопросы ответственности в праве социального обеспечения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2010. №2.
239. Лютов Н.Л. Эффективность норм международного трудового права: монография / Н.Л. Лютов. — М.: Проспект, 2014.
240. Макаров А.А. Право на судебную защиту // Административное и муниципальное право. 2017.
241. Максимов Е.Д. Приказы общественного призрения (в их прошлом и настоящем) // Трудовая помощь. 1901. № 9.
242. Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985.
243. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник для СПО — 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016.
244. Маслов С.С. Ответственность за непредоставление социального обеспечения // Трудовые споры. 2017. № 5.
245. Медведев Д.А. Право как искусство. IX Петербургский международный юридический форум (15 мая 2019 г.) // URL: // <http://government.ru/news> (дата обращения: 16.05.2019).
246. Мезяев А. Россия занимает первое место по числу жалоб, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ. //Люди, экономика, политика // [krasvremya.ru/espch-i-rossiya-nekotorye-itogi—2019-goda/](http://krasvremya.ru/espch-i-rossiya-nekotorye-itogi—2019-goda/)(дата обращения: 6.04.2020).
247. Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013 №6.

248. Мордачев В.Д. Теория обмена труда в 5 книгах. Кн.4.Правовая форма обмена. Екатеринбург: «Ажур», 2009.
249. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.
250. Морозов П.Е. Международное трудовое право: учебное пособие. — М.: Проспект, 2017.
251. Морщакова Т.Г. Конституционные основы организации и реформирования системы квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.
252. Мурашко М.А. О работе Росздравнадзора и его территориальных органов в 2014 году (по материалам итоговой коллегии) // Вестник Росздравнадзора. 2015. N 2.
253. Новгородова Ю.Н. Несудебная защита прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006.
254. Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / Отв. М.Н. Марченко. М., 2007. Т.3.
255. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. доп. М., 2002.
256. Олейникова С.С. Становление социальной функции государства в системе его внутренних функций// Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. №2(15).
257. Павлова О.К. Политика общественного призрения и благотворительности в царствование Петра I// <https://philosophy.spbu.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).
258. Петров А.Я. Защита трудовых прав: история, теория и практика: учебник для вузов / А.Я. Петров. — М.: Юрайт, 2021.
259. Печерский В.В. Юридическая помощь и юридическая услуга // Юридическая наука и практика: вопросы теории и истории: сборник КГУ. Казань, 2004.
260. Писаревский Е.Л. Цифровизация юридической деятельности в социальной сфере // Информационное право. 2018. № 4.
261. Потапова Н.Д. Дисциплинарная ответственность: понятие и признаки // Наука через призму времени. — 2017.- № 4.
262. Право социального обеспечения. Общая часть: учебник / коллектив авторов ; под ред. М.О. Буяновой. — Москва : КНО-РУС, 2021. — 224 с. — (Бакалавриат).

263. Право социального обеспечения. Особенная часть: учебник / коллектив авторов; под ред. М.О. Буяновой. — Москва: КНОРУС, 2022. — 414 с. — (Бакалавриат).
264. Право социального обеспечения. Учебник для бакалавров. / Отв. ред. Тучкова Э.Г. М., 2016.
265. Право социального обеспечения: учебное пособие / А.Ю. Гусев; Международная академия бизнеса и новых технологий (МУБиНТ). — Ярославль: Образовательная организация высшего образования (частное учреждение) «Международная академия бизнеса и новых технологий (МУБиНТ)», 2020. — 90 с.
266. Право социального обеспечения: учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. М.В. Филлипова. — М., Издательство Юрайт, 2015.
267. Преображенский В. О Благотворительности. Красноярск: Типография Елисейского Губернского управления, 1898.
268. Правовое регулирование труда в Российской империи. — СПб.: Специальный факультет по переподготовке кадров по юридическим наукам СПбГУ, 2000.
269. Рузаева Е.М. Специальная дисциплинарная ответственность как последствие ненадлежащего выполнения трудовых обязанностей // Вопросы российского и международного права, 2017. № 2.
270. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. М., 1974.
271. Сапфинова А.А. Формы и способы защиты трудовых прав (теоретические аспекты). Краснодар, 2008.
272. Сапфинова А.А. Сущность механизма защиты трудовых прав. // Современная научная мысль. 2014. № 11.
273. Сиволдаев И.В. Взыскание морального вреда при нарушении социально-трудовых прав // Сборник материалов Двенадцатой конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права. 23—24 мая 2018 года. М., 2018.
274. Словарь иностранных слов / отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М., 2003.
275. Социальные договоры в праве: монография / Н.Н. Тарусина, А.М. Лушников, М.В. Лушникова. — М.: Проспект, 2017.
276. Сошникова Т.А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2005.

277. Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2007.
278. Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб.: Изд-во СПб ГУП, 2007.
279. Стельмах В.Ю. Предмет контроля и записи переговоров как следственного действия // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2.
280. Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. № 8.
281. Сиволдаев И.В. Взыскание морального вреда при нарушении социально-трудовых прав // Сборник материалов Двенадцатой конференции Ассоциации «Юристы за трудовые права. 23—24 мая 2018 года. М., 2018.
282. Скачкова Г.С. Отношения в сфере найма труда в России: становление и развитие правового регулирования: монография. — М. А-проджект, 2017.—330 с.
283. Скачкова Г.С. Трудовой договор в России от Кодекса законов о труде 1918 г. до Трудового кодекса 2001 г. // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 2.
284. Снежков Е.И. Практический комментарий к Кодексу законов о труде (постатейные разъяснения, дополнения, судебная и консультационная практика). Вопросы труда №2.1939.
285. Смолович И.К. Русское монашество: возникновение. Развитие. Сущность (988—1917). М.: Церковно-научный центр «Православная Энциклопедия»,1997.
286. Статья: «LegalTech и юристы будущего» Кондрашов И., Иванов А., Цшайге Х., Пронин А., Серго А., Гаштайер Т., Вашкевич А., Квитко Р., Нестеренко А., Савельев А., Переверзев С., Калятин В., Будылин С. // Закон. 2017. № 11.
287. Сыченко Е.В. Практика Европейского суда по правам человека в области защиты трудовых прав граждан и права на социальное обеспечение. — М.: Юстицинформ; 2017.
288. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М.: Московское научное изд-во, 1918. (225 с).
289. Тарусина Н.Н., Лушников А.М., Лушников М.В. Социальные договоры в праве: монография. М.: Проспект, 2017.
290. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2005.



291. Тиунов О.И. Роль международно-правовых стандартов в регулировании взаимодействия международного и национального права // Журнал российского права. 2012. № 12.
292. Троценко О.С. Вопросы ответственности при формировании частноправовых начал в трудовых правоотношениях.) // <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 2.08.2020);
293. Трудовое право России: учебник / под ред. С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. М.: Норма, ИНФРА-М, 2012.
294. Уварова Ю.А. Проблема правонарушений и ответственности за них в сфере социального обеспечения // Молодой ученый. 2018. № 19.
295. Уваров А.А. Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 9.
296. Уголовная ответственность врача в современной России / Под общ ред. Семиной Т.В. М.: Проспект, 2020.
297. Федорова М.Ю. Судебная защита прав граждан в сфере социального обеспечения // За права трудящихся! Приоритетные направления развития законодательства о труде и социальном обеспечении: материалы Седьмой Международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 16—17 декабря 2021 года) / под общ. ред. Ю.В. Иванчиной, Е.А. Истоминой. — Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2021. — 308 с.
298. Хагба М.Б. Дисциплинарная ответственность: понятие, основания возникновения // Молодой ученый. — 2017. — № 22 (156).
299. Хасмутдинов Р.Р. Конституционная ответственность как структурный элемент системы юридической ответственности // Вестник МГОУ. Серия «Юриспруденция». 2014. — № 3.
300. Хохлов Е.Б. Очерки истории правового регулирования труда в России. Ч. 1: Правовое регулирование труда в Российской империи. — С.-Пб. Изд-во: С-Петербургского университета, 2000.
301. Черных В.В., Цикунов Г.А. Правовые обычаи Древней Руси как источник права // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. №2.

302. Чиканова Л.А. Право на труд: конституционный и международный аспекты // Журнал российского права. 2018. № 5.
303. Чиканова Л.А. Некоторые спорные вопросы применения законодательства об отпусках по уходу за ребенком // Комментарий судебной практики. Вып. 23. М. 2018.
304. Чуча С.Ю. Становление и перспективы развития социального партнерства в Российской Федерации / С.Ю. Чуча. — М.: Вердикт—1М, 2001.
305. Шаманаева И.И. Вопросы соотношения российского законодательства о социальном обеспечении с международными актами о правах человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. Изд. дом «Уральская государственная юридическая академия», 1999.
306. Шестерякова И.В. Международные трудовые нормы и трудовое право России: их соотношение и коллизии: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М.: Московская гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина, 2011.
307. Шеломов Б.А. Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства: Учеб. пособие по спецкурсу для студентов Высшей школы профдвижения. М., 1980.
308. Ширяева С.В. Генезис социальной помощи в России (с момента появления христианства до рубежа XVIII-XIX вв.) // <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).
309. Шувалова А.А. Способы судебной защиты трудовых прав и правовых интересов. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2019.
310. Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда. М.: Р. Валент, 2007.

### **Специальная литература на иностранных языках**

311. Vasak K. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier. Paris: UNESCO, 1977.
312. Гусев А.Ю., Сулейманова Ф.О. Лекарственное обеспечение российских граждан: вопросы правового регулирования и правоприменения // Современное Право (Республика Болгария). 2020. №2.

## Интернет-ресурсы

313. Аналитический обзор «Практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве по отдельным категориям дел» [Электронный ресурс] // Официальный сайт бизнес литература [https:// disus.ru](https://disus.ru)
314. Аналитический обзор «Практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве по отдельным категориям дел // Официальный сайт бизнес литература [https:// disus.ru](https://disus.ru).
315. Аналитический обзор «Практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве по отдельным категориям дел» // Официальный сайт бизнес литература [https:// disus.ru](https://disus.ru).
316. Официальный сайт Информационного агентства «Регнум» // URL: // <https://regnum.ru/news/2415954.html> (дата обращения 16.05.2019).
317. Официальный сайт «eksystems.ru» // URL: // <https://eksystems.ru/fss-skolkovo-tsifrovoj-sotsialnyj-yurist> (дата обращения 13.05.2019).
318. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ // URL: [http:// www.sozd.duma.gov.ru](http://www.sozd.duma.gov.ru).
319. Официальный Сайт Российской государственной библиотеки // <https://dlib.rsl.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).
320. Официальный сайт Европейской социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996 // СПС КонсультантПлюс: Законодательство: Версия Проф. — URL: <http://base.consultant.ru> (15.03.2020)
321. Обзор судебной практики Суда Европейских Сообществ по делам, связанным с миграцией Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА //// [http://eulaw.edu.ru/Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе \[Электронный ресурс\] // Правовой портал — URL: https://docs.eaeunion.org/ru](http://eulaw.edu.ru/Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] // Правовой портал — URL: https://docs.eaeunion.org/ru) (5.04.2020)
322. Право на социальное обеспечение // Официальный сайт Республики Казахстан// <https://prg.kz>
323. Попов В.В. Формирование «Единственно верной» версии причин кронштадтских событий 1921 г. в советской историографии 1920—1950-х гг. // Историческая и социально — образовательная мысль.2014.№1. // <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 27.07.2020).

324. Правовые традиции славян: Копное и Вечное право // <https://zen.yandex.ru/media/id/5b8d430bcebe0c00ab8c9633/pravo-vye-tradicii-slavian-kopnoe-i-vechevoe-pravo> (дата обращения: 22.07.2020).
325. Регламент Экономического Суда СНГ (ст. 134.1), утвержден Постановлением 2 Пленума Экономического Суда СНГ 10.07.1997 с изм. и доп. от 09.10.2014 // Сайт Экономического Суда СНГ <http://www.sudsng.org/> (дата обращения 18.07.2021).
326. Сайт Тихоокеанского государственного университета // <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).
327. Сайт Государственной публичной исторической библиотеки // <https://elib.shpl.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).
328. Сайт «История России. Судебный процесс по Русской Правде» // [https://histerl.ru/otechestvennaia\\_istoria/kratko\\_gosudarstvo\\_pravo](https://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/kratko_gosudarstvo_pravo) (дата обращения: 19.12.2020).
329. Сайт Судебная статистика РФ Раздел Гражданское судопроизводство. Общие показатели по категориям дел. // <http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения 26.01.2021 г.).

**А.Ю. Гусев**

**ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН:  
проблемы, перспективы, тенденции**

**Монография**

Подписано в печать 09.02.2022.

Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 18,0.

Тираж 1000 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: 8-495-741-46-28.

E-mail: [office@knorus.ru](mailto:office@knorus.ru)    <http://www.knorus.ru>

