

Нормативно-правовые акты, регулирующие на региональном уровне вопросы социальной защиты и социального обеспечения граждан, в частности законодательства Ярославской области, не лишены пробелов. Практика судов общей юрисдикции, применение законодательных актов органами социальной защиты населения позволяют выявлять такие дефекты, автором предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: социальная защита; социальное обеспечение; пособия; судебная практика; дефекты правового регулирования

Regulations of social security and protection (in Yaroslavl region in particular) have certain defects. Practice of courts of general jurisdiction and applying of legislative acts by social protection authorities help reveal such defects. The author suggests ways to solve the problem.

Keywords: social protection; social security; allowances; court practice; legal regulation defects

**А. Ю. Гусев**

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова*

*E-mail: judgegusev@mail.ru*

## **Дефекты правового регулирования в области социального обеспечения, выявляемые судебной практикой**

Научная статья

**A. U. Gusev**

*P. G. Demidov Yaroslavl State University*

## **Legal regulation defects in the sphere of social security revealed by court practice**

Scientific article

В главе 2 Конституции Российской Федерации, посвященной правам и свободам человека и гражданина (ст. 39), закреплено, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законодательство в области социального обеспечения зачастую страдает дефектами [1–2]. В частности, региональное законодательство, регулирующее вопросы 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) [3], устанавливает ежемесячные пособия на ребенка, определяет размеры и порядок их пре-

доставления. 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.) [4], 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.

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, предусмотренного 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 с семьей на территории Ярославской области, где работал, проживал, воспитывал детей.

Ее иск был удовлетворен, решение суда вступило в законную силу [5–6].

Решениями районных судов также были удовлетворены требования об установлении факта преимущественного проживания заявителя на территории Ярославской области [7]. 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. Поскольку в суд обращаются семьи 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.

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 доказатель-

ства, среди которых документы, подтверждающие временную регистрацию на территории области, оплату заявителями коммунальных услуг за жилое помещение, находящееся на территории области, воспитание ими детей.

Судебная практика – один из важнейших инструментов, который позволяет преодолевать и устранять дефекты законодательства о социальном обеспечении [8].

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 сказанного, считаем 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 свидетельствует о необходимости более детального регулирования вопроса подтверждения 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 этого же документа 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 запроса сведений из органов занятости населения, налоговой инспекции, органы социальной защиты населения не наделяются, что на практике может приводить к тому, что обеспеченные граждане, работающие без официального оформления трудовых отношений и получающие значительный доход, при этом не относящиеся к гражданам (семьями), 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) [9] 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.

При имеющемся статусе 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, если принимать 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».

### Ссылки

1. Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Социальные договоры в праве: монография. М.: Проспект, 2017. 480 с.;

2. Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М.: Юстицинформ, 2007. 599 с.

3. Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» // Губернские вести. 2008. 20 дек.

4. Порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденный Приказом Департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области от 5 февраля 2009 № 9 // Губернские вести. 2009. 25 февр.

5. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 6 сентября 2016 г. по делу № 2-1266/2016 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

6. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 24 апреля 2017 г. по делу № 2-558/2017 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

7. Решение Ростовского районного суда Ярославской области от 27 декабря 2017 г. по делу №2-558/2017 // Архив Ростовского районного суда Ярославской области.

8. Гусев А. Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение: монография. М.: Проспект, 2018. 112 с.

9. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ.1994. № 17, ст. 1915.