

СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.3

Темпоральность в защите от социального риска и правовом регулировании социального обеспечения: внутригосударственные и международно-правовые аспекты

Е. А. Истомина, М. Ю. Федорова

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Для цитирования: Истомина, Елена А., и Марина Ю. Федорова. 2024. «Темпоральность в защите от социального риска и правовом регулировании социального обеспечения: внутригосударственные и международно-правовые аспекты.» *Ежегодник трудового права* 14: 342–357. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.123>

Рассматривая вопрос темпоральности в защите от социального риска, авторы указывают, что эта деятельность, комплексная по своему характеру, включает в качестве одного из самых важных элементов компенсацию социальных рисков, опосредованную правом социального обеспечения. Обосновывается вывод о том, что влияние времени на правовое регулирование социального обеспечения проявляется на двух уровнях. Во-первых, время входит в отраслевой правовой механизм в виде сроков, с которыми связывается реализация права на защиту от социального риска. Эти сроки, формализованные в нормах права, должны быть адекватны социальному риску, целям социального обеспечения, финансовым и организационным возможностям государства. Обращается внимание на то, что разновидность сроков — продолжительность стажа (страхового стажа, выслуги лет, др.) — особенно зависима от течения времени, поскольку стаж сам по себе формируется в связи с длительной деятельностью. Кроме того, с течением времени возможно внесение изменений в законодательство, прямо влияющих на реализацию социально-обеспечительных прав граждан. Это второй уровень воздействия времени на правовое регулирование социального обеспечения — воздействие извне. В качестве наиболее яркого примера такого влияния обозначена реформа пенсионной системы РФ, однако подчеркнута, что международные соглашения о социальном, в том числе пенсионном, обеспечении, заключенные Российской Федерацией и государствами постсоветского пространства, с течением времени и по мере постепенного уточнения приоритетов социальной политики государства утрачи-

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

вают силу, заменяются новыми соглашениями, которые оказывают серьезное влияние на реализацию прав граждан. Таким образом, сделан вывод о том, что проблема темпоральности в защите от социального риска и правовом регулировании социального обеспечения на внутригосударственном и международно-правовом уровнях является многоаспектной и заслуживает научного внимания.

Ключевые слова: время, защита от социального риска, право социального обеспечения, страховой стаж, выслуга лет, международные соглашения в сфере пенсионного обеспечения.

1. Введение

Развитие невозможно вне времени. Время является неотъемлемой составляющей всех изменений — в живой и неживой природе, в социуме, в жизни отдельного индивида. Поскольку время в той или иной степени воздействует на все без исключения процессы, оно всегда подвергалось осмыслению с позиции науки. С ходом развития научной мысли одни ученые стали обозначать время как абсолютное, субъективное, историческое, биологическое, социальное и т. д. «Время — объективная длительность, порядок и направленность событий, а также субъективное отношение к изменениям и жизненное ощущение» (Касавин 2009, 128). С такой трактовкой времени не соглашались физики, утверждающие, что «время вообще, время как категория мышления и время как математический параметр t , как точка на временной числовой оси, в естественно-научном смысле рассматриваться не могут. Физический смысл имеет лишь... длительность физического процесса, измеренного в тиках физического прибора, выбранного в качестве часов» (Моисеев 2013, 161).

Сегодня само общество характеризуется с точки зрения темпоральности — что-то соответствует или не соответствует времени, какие-то явления провозглашаются «вне времени». Увеличиваются темпы социальных изменений, которые становятся непредсказуемыми, а их частота возрастает. Время, кажется, «уплотняется», увеличивается скорость его течения. Это не всегда воспринимается однозначно, однако время по-прежнему рассматривается как экономическая, культурная, социальная ценность.

Правовая наука не остается в стороне и также проявляет значительный интерес к категории времени. К примеру, правовое время предложено характеризовать как форму существования правовых явлений и процессов, которая выражает начало, длительность и окончание какого-либо правового воздействия, события, состояния, процесса, нормы (Кондрашов 2012, 8), как «систему координат» и одновременно «мерило», в сопоставлении с которыми правовая реальность оценивается и репрезентируется, а юридические факты, юридические события и юридически значимые действия фиксируются, классифицируются и оцениваются (Догадайло 2013, 11).

Категория времени востребована практически всеми отраслевыми юридическими науками, в том числе правом социального обеспечения. Эта отрасль права опосредует функционирование системы социального обеспечения, гарантирующей защиту от негативных последствий социальных рисков. Компенсация социальных рисков хронологически реализуется последней в системе защиты от них, однако ее значение от этого не становится меньше. Наоборот, она призвана оказать

поддержку индивиду там, где не справились иные механизмы защиты — предупреждение и преодоление.

Система социального обеспечения очень значима и для общества в целом, и для каждого индивида, входящего в его состав. Поэтому естественно желание, чтобы право, придающее стабильный характер общественным отношениям, возникающим в данной сфере, предсказуемость последствий тех или иных действий, было, если можно так выразиться, вневременным. Гарантированное Конституцией РФ (принятой всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)¹ социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, на первый взгляд, презюмирует такую стабильность. Однако отсутствие изменений, развития невозможно. Само формирование системы социального обеспечения, а впоследствии — отдельной отрасли права, заложившей фундамент в ее основание, были обусловлены требованиями определенного этапа общественного развития и определенного момента времени. Защита от социальных рисков исторически обеспечивалась в рамках общественной солидарности. Принятие первых нормативных правовых актов в этой сфере было ответом на вызов времени, признанием государствами необходимости хотя бы в минимальной степени гарантировать трудящимся защиту от социального риска, чтобы не допустить политических катаклизмов. На это неоднократно указывалось учеными (Лушникова и Лушников 2009, 113). Впоследствии система социального обеспечения расширила свой охват, на каждом следующем этапе ее развития происходило усиление гарантий защиты от социальных рисков. Таким образом, за человеком было признано право на социальное обеспечение, а государство от имени общества приняло на себя обязанность такое обеспечение предоставить на заранее определенных условиях. Однако и эти право и обязанность не являются статичными, а эволюционируют с течением времени.

«Время — это основа для ряда важнейших инструментов и конструкций нормативного правового регулирования (обратная сила нормативных правовых актов, датирование, сроки, давность, правовые фикции, временные границы противоправного/правомерного деяния и др.)» (Догадайло, 2013, 11). Влияние времени на правовое регулирование социального обеспечения можно анализировать с двух точек зрения. Во-первых, время входит в отраслевой правовой механизм в виде различного вида сроков, с которыми связывается реализация права на защиту от социального риска. Во-вторых, время как бы воздействует на систему извне, поскольку с развитием общества изменяется характер возникающих отношений, что влечет за собой принятие решений, направленных на изменение правового регулирования в этой сфере. С течением времени изменяется общественная, политическая, социальная жизнь социума, и это также оказывает воздействие на защиту от социальных рисков. Какие-то изменения являются точечными и не привлекают всеобщего внимания, какие-то — непростые, вызванные серьезными причинами — заставляют задавать вопросы и искать на них ответы.

При этом уточним, что, хотя время рассматривают в науке с различных точек зрения, мы сейчас будем придерживаться определения времени как последователь-

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.05.2023).

ности смены состояний в изменении и развитии всех материальных систем. Время при таком подходе *одномерно, асимметрично, необратимо и направлено всегда от прошлого к будущему* (Яблонских, 2018, 41). Именно направленность развития от прошлого к будущему, которая только и возможна во времени, является главной для правового регулирования социального обеспечения, особенно если рассматривать его в свете концепции социального риска.

2. Основное исследование

Сроки как проявление времени в праве социального обеспечения. Механизм правового регулирования социального обеспечения предполагает максимально четкую определенность положения субъектов возникающих правоотношений, их прав и обязанностей, материальных и процедурных сроков. Сроки как разновидность времени очень широко используются в праве социального обеспечения, поскольку в конечном счете отражают эффективность защиты от социального риска и правового регулирования возникающих при этом общественных отношений.

В первую очередь воздействие времени на защиту от социальных рисков проявляется в виде сроков реализации права на социальное обеспечение. Такой подход ко времени в отраслевой науке уже получил определенное развитие. С. В. Люминарская дала следующее определение срокам в праве социального обеспечения: «Это установленный законодательством о социальном обеспечении... период или момент времени, с течением, истечением или наступлением которого связаны правовые последствия в виде возникновения, изменения, приостановления, восстановления, прекращения прав и обязанностей участников правоотношений по социальному обеспечению...» (Люминарская 2007, 6).

Очевидно, что компенсация негативных последствий социальных рисков должна осуществляться в установленные нормами права сроки. Указанные сроки должны быть адекватны характеру наступивших последствий, целям социального обеспечения, финансовым и организационным возможностям государства на конкретном этапе его существования. Иными словами, в каких-то случаях возможно рассмотрение запроса на социальное предоставление в течение нескольких дней, в каких-то случаях оно должно предоставляться немедленно.

Таков пример социального обслуживания. Согласно Закону Свердловской области от 03.12.2014 № 108-ОЗ «О социальном обслуживании граждан в Свердловской области» (ред. от 02.03.2022), принятому в развитие Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ред. от 28.04.2023), территориальный исполнительный орган государственной власти Свердловской области в сфере социального обслуживания или уполномоченная организация принимают решение о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании либо об отказе в социальном обслуживании в течение пяти рабочих дней с даты подачи заявления. Такой временной отрезок (процедурный срок) достаточен для того, чтобы определить, в каких социальных услугах нуждается индивид — для установления их видов, объема, периодичности, условий и сроков предоставления, иных процедурных вопросов — и закрепить в индивидуальной программе. Оказание социальных услуг — плановое мероприятие, которое предполагает наличие возможности выделить не-

сколько дней для принятия необходимых решений и организации необходимой деятельности.

Иначе устанавливаются сроки предоставления срочных социальных услуг лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, находящимся в иных исключительно сложных жизненных обстоятельствах. Решение об оказании таких услуг, исходя из их названия, принимается немедленно. Здесь важна оперативность реакции уполномоченного органа на наступление социально-рискового события и его негативных последствий, а главное — их компенсации.

Таким образом, сроки позволяют определить количественную составляющую времени, достаточную для защиты индивида от социального риска. Эта составляющая постепенно перерастает в качественную, позволяющую характеризовать социальное обеспечение как эффективное. Поэтому, на наш взгляд, одним из принципов системы управления социальными рисками является принцип своевременности защиты от рисков, для реализации которого необходима «четкая регламентация и реализация правоприменительных процедур, в результате которых принимаются управленческие решения о назначении тех или иных социальных выплат, предоставлении социальных благ или услуг» (Истомина и Федорова 2018, 69). Важны также и сроки предоставления защиты от социального риска, т.е. продолжительность времени, в течение которого выплачиваются те или иные пенсии или пособия. В идеале продолжительность периода защиты от социального риска должна соответствовать продолжительности существования ситуации социального риска (временной нетрудоспособности, инвалидности и т.п.), однако с учетом условий, на которых государство принимает на себя обязанность по компенсации последствий социального риска, а также исходя из специфики их отдельных видов. Например, период выплаты пособия по безработице, закрепленного Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2022), не совпадает по продолжительности с периодом безработицы, что обусловлено необходимостью стимулирования гражданина к поиску подходящей работы.

Согласимся с тем, что сроки — важная категория любой отрасли права. В праве социального обеспечения многие сроки определяются наступлением того или иного момента времени (Люминарская 2007, 11). Однако не меньше в данной отрасли права сроков, определяемых как «продолжительность», то есть не сводимых к определенному дню, часу. Продолжительность предполагает течение определенного времени, что в итоге позволяет реализовать право на социальное обеспечение, а иногда — получить социальное предоставление в определенном размере. Таково, к примеру, правило определения размера пособия по временной нетрудоспособности, а также пособия по беременности и родам. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ред. от 03.04.2023) размер указанных пособий прямо зависит от продолжительности страхового стажа, который исчисляется календарно и увеличивается в процессе трудовой или иной деятельности застрахованного лица.

В гораздо большей степени течение времени, определяемое как «продолжительность», имеет значение в случае прав, формируемых в течение более длительного периода. Речь идет о праве на пенсии по старости и за выслугу лет, которые непо-

средственно связаны с формированием трудового стажа (страхового стажа, стажа на соответствующих видах работ, выслуги лет и т. д.). С. В. Люминарская предложила определять их как сроки-периоды (Люминарская 2007, 11). При этом минимальная длительность различных видов стажа существенно отличается и может вызвать вопросы в правоприменительной практике. К примеру, продолжительность общего страхового стажа 15 лет можно считать относительно недлительным периодом «накопления» пенсионных прав лица, хотя в практике случается, что и такой показатель не достигается. К примеру, правовая позиция Конституционного Суда РФ как ответ на обращение гражданина, не имевшего требуемой продолжительности страхового стажа, была высказана в Определении от 28.09.2021 № 1963-О. Конституционный Суд РФ указал, что, в отличие от ст. 7 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020), связывавшей возникновение права на трудовую пенсию с наличием страхового стажа продолжительностью всего не менее пяти лет, Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (ред. от 18.03.2023) в качестве одного из условий назначения страховой пенсии по старости наряду с достижением установленного возраста предусматривает наличие страхового стажа продолжительностью не менее 15 лет, при поэтапном ежегодном увеличении. Такое правило является элементом правового механизма, направленного на реализацию пенсионных прав застрахованных лиц и предоставляющего им возможность постепенной адаптации к изменению условий и порядка пенсионного обеспечения в системе обязательного пенсионного страхования.

Когда же речь идет о досрочном назначении страховой пенсии по старости, продолжительность стажа на соответствующих видах работ может составлять как относительно непродолжительное время, к примеру, 12 лет 6 месяцев для мужчин и 10 лет для женщин (работа в тяжелых условиях труда), так и 25 лет и 20 лет соответственно (к примеру, работа непосредственно на лесозаготовках и лесосплаве, включая обслуживание механизмов и оборудования). Для установления пенсии за выслугу лет лицу, исполняющему обязанности военной службы, необходимо иметь не менее 20 лет выслуги. А с учетом возможности увеличения размера пенсии пропорционально количеству лет выслуги, превышающей требуемую, значение периода военной или иной аналогичной службы в формировании пенсионных прав и, соответственно, в обеспечении защиты от социального риска возрастает.

Столь длительное время образования права на пенсию в случае реформирования законодательства может отрицательно повлиять на будущие социально-обеспечительные права. К примеру, в принятой 25.12.2012 Распоряжением Правительства РФ № 2524-р «Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» (ред. от 24.10.2018) прямо указано, что необходимость подготовки данного документа обуславливается экономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного страхования. Одной из основных целей указано обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы. Иными словами, Стратегией предусмотрено планирование на длительный период времени, учитывая возможные изменения социально-экономической обстановки в стране.

Таким образом, время, изменения, происходящие с его течением, оказывают влияние на социальное обеспечение изнутри. Оно «встроено» в соответствующий

механизм правового регулирования, определяет течение правоотношений. Можно утверждать, что время в значительной степени определяет сущность целого ряда социальных рисков, обусловленных его течением, и при этом характеризует объем защиты от таких рисков (к их числу можно отнести, к примеру, риски утраты трудоспособности вследствие длительного осуществления тех или иных видов деятельности и корреспондирующий им объем формируемых при этом пенсионных прав).

Соответственно, не оспаривая предложенный в науке вывод о том, что право способно устанавливать контроль над фактором времени, предвосхищать те или иные события, в определенном смысле — даже «управлять» временем (Сигалов 2010, 29), отметим, что некоторые события или процессы могут быть настолько значимы, что само время, в котором они развиваются, в определенной степени становится «внешним двигателем» системы социального обеспечения.

Время как внешний фактор, влияющий на правовое регулирование социально-го обеспечения. С этой точки зрения можно отметить, что изменения могут быть обусловлены самыми различными причинами. Пожалуй, самым ярким примером влияния экономических и демографических процессов стала реформа пенсионного законодательства, стартовавшая в начале 2000-х годов. Вступление в силу Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (ред. от 28.04.2023), Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании» (ред. от 18.03.2023), Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» (ред. от 08.12.2020) обусловило глубокие изменения в порядке формирования пенсионных прав граждан. Значительным изменениям подверглись вопросы определения права на досрочные пенсии по старости. Эта реформа была подвергнута жесткой критике, однако новый курс развития пенсионного обеспечения по обязательному пенсионному страхованию, будучи обозначен, все же получил дальнейшее развитие.

В тот период на судебную систему легла значительная нагрузка в виде многочисленных исковых заявлений о включении того или иного периода деятельности/времени в страховой стаж, в стаж на соответствующих видах работ, о признании права на пенсию и т.д. Все обращающиеся граждане настаивали на сохранении прежнего правового регулирования, с хронологической точки зрения — более привычного, а содержательно — более понятного. Однако, признавая отдельные несовершенства действовавшего законодательства, Конституционный Суд РФ многократно указывал на то, что изменения вступают в силу поэтапно, в течение относительно продолжительного времени, что гарантирует гражданам возможность адаптироваться к вносимым изменениям².

² См., например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1.1 статьи 8 Федерального закона «О страховых пенсиях»: Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 № 2259-О; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бокарева Сергея Львовича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, в соответствии с подпунктом 19 пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 25.11.2020 № 2673-О; и др.

Сегодня временной фактор проявился в рассматриваемом нами механизме в другом аспекте, связанном уже не с внутренними процессами, но с международным сотрудничеством в данной сфере. Социальное обеспечение, зародившееся в недрах законодательства отдельных стран как внутреннее, узкоспециализированное образование, на определенном этапе своего развития вышло на новый уровень. Во второй половине XX в. было положено начало построению системы международных стандартов в сфере социального обеспечения, отразивших то лучшее, гуманистическое, что было выработано в различных государствах в области защиты граждан от неблагоприятных последствий социальных рисков. Государства, провозглашавшие себя достойными членами мирового сообщества, предпринимали усилия для того, чтобы соответствовать этим стандартам, обеспечивая социально приемлемый уровень защиты от социальных рисков.

В соответствии со ст. 22 Всеобщей декларации прав человека (принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948), реализация этого права должна была осуществляться «через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства».

Для Российской Федерации наиболее актуальным направлением международного сотрудничества в этой сфере стало гарантирование прав граждан государств постсоветского пространства на социальное обеспечение. Учитывая общее историческое прошлое и необходимость согласованного подхода к этому вопросу в обозримом будущем, Российская Федерация и иные государства бывшего СССР заключили ряд соглашений, которые коснулись в первую очередь пенсионных прав как наиболее значимых с учетом трудовой деятельности граждан на общем социально-экономическом пространстве Союза. То есть речь шла не о правах, приобретаемых в связи с одномоментным событием, к примеру рождением ребенка, но о длительно формируемых — предпосылках возникновения права на социальное предоставление, которые не могли быть заменены иными юридическими фактами.

13.03.1992 в рамках СНГ было заключено Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества в области пенсионного обеспечения. Согласно ст. 1 Соглашения 1992 г., пенсионное обеспечение граждан государств-участников и членов их семей должно было осуществляться по законодательству государства, на территории которого они проживают. Оно было основано на территориальном принципе — стороны взаимно признавали свои обязательства по обеспечению нетрудоспособных лиц, приобретших право на пенсию на территориях других республик за период их вхождения в СССР и реализующих это право на территории одного из государств-участников. Предусматривалось также, что все расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения, несет государство, его предоставляющее.

Наиболее значительная нагрузка пришла на систему социального обеспечения Российской Федерации. По различным причинам многие граждане бывших союзных республик предпочитали обращаться за социальными предоставлениями именно в нашей стране. Кроме того, не все государства в полной мере включились в процесс обеспечения пенсионных прав граждан. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения было заключено 25.06.1993,

в соответствии с Федеральным законом РФ от 27.11.1996 № 142-ФЗ было ратифицировано Россией в 1996 г., однако эстонской стороной ратифицировано не было.

Все это привело, в частности, к увеличению нагрузки на бюджет Пенсионного фонда РФ (в настоящее время — Фонд пенсионного и социального страхования РФ). Кроме того, проводимые в государствах — участниках СНГ пенсионные реформы, преследовавшие, на первый взгляд, единую цель — гарантирование пенсионных прав своих граждан, породили значительные различия в механизмах пенсионного обеспечения, что стало дополнительным фактором миграции и поставило на повестку дня вопрос о постепенном переходе от территориального (национального) к пропорциональному принципу, которому в большей степени соответствовало двустороннее взаимодействие в сфере пенсионного обеспечения.

Мы уже отмечали, что все изменения происходят с течением времени. Так и в данном случае, по мере постепенной корректировки проводимой государством политики начинает изменяться механизм правового регулирования социального обеспечения. Время в совокупности с иными факторами (в первую очередь политическими и экономическими) оказало влияние на реализацию прав граждан.

Процессы интеграции, предполагавшие построение общего социально-обеспечительного пространства, в которые Российская Федерация активно включилась в конце XX в., сегодня столь же активно сменяются процессами дезинтеграции, а вслед за ними — интеграции на новых принципах. В значительной степени модифицируются международные обязательства Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения. Так, Федеральным законом от 11.06.2022 № 175-ФЗ было денонсировано Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения. Как было сказано в пояснительной записке к проекту данного закона, Соглашение успешно выполняло свою задачу по учету интересов тех поколений граждан, которые имели стаж работы в СССР, но в настоящее время стало диссонировать со страховыми принципами пенсионного обеспечения, положенными в основу современных пенсионных реформ.

Трудовой стаж — страховой стаж — категории, сформированные относительно каждого индивида в его прошлом. Однако подсчитывают продолжительность стажа в настоящем, чтобы определить право на пенсию в будущем. Пенсионные права граждан в отраслевой науке относят к так называемым отложенным правам, то есть правам, реализация которых произойдет в связи с их накоплением в течение длительного времени. Трудно ожидать, что правовое регулирование вопросов исчисления стажа всегда будет неизменным. Так и национальные интересы Российской Федерации являются приоритетными при построении как внутренней, так и внешней политики, и они оказывают влияние на все сферы жизнедеятельности общества.

Это подтверждается примерами из судебной практики. Так, 05.07.2022 Свердловским областным судом было принято апелляционное определение по делу № 33-9475/2022 об обжаловании отказа в установлении досрочной страховой пенсии по старости по причине невключения в стаж отдельных периодов трудовой деятельности гражданина, а также период учебы в мореходной школе, имевшие место в Эстонской ССР и Эстонской Республике. Суд сослался на положения Договора между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о сотрудничестве

в области пенсионного обеспечения от 14.07.2011, ратифицированного Российской Федерацией Федеральным законом от 31.01.2012 № 1-ФЗ (далее — Договор 2011 г.), и указал, что, согласно положениям указанного Договора, обязанность по выплате пенсии за периоды работы на территории Эстонской ССР и Эстонской Республики лежит на Эстонской Республике. Указанное решение было основано на позиции, выраженной в Определении Верховного Суда от 21.03.2016 № 8-КГ15-30: «Названный международный договор... базируется на принципе пропорциональности: полное разделение ответственности за периоды пенсионного стажа, приобретенные на территории Договаривающихся Сторон, не только после распада СССР, но и в период его существования; за периоды стажа, приобретенного на территориях бывших РСФСР и ЭССР, каждая Договаривающаяся Сторона начисляет и выплачивает пенсию, соответствующую стажу, приобретенному на ее территории, согласно своему законодательству. Следовательно... на Российскую Федерацию возлагается обязанность исчисления и выплаты пенсии за стаж, приобретенный лицами на территории Российской Федерации».

Таким образом, изменение порядка реализации пенсионных прав стало препятствием для получения гражданином пенсии. Вступление Договора 2011 г. в силу с 01.04.2012 (временно применялся с 16.10.2011) обусловило его применение к правам и обязанностям, возникшим после этой даты. А поскольку право на пенсию возникает лишь в момент, когда все условия установления пенсии выполнены, суд счел изменения в порядке подсчета трудового стажа оправданным основанием для отказа в установлении страховой пенсии по старости.

Насколько оправданно применение более поздних с хронологической точки зрения норм права к исчислению стажа, имевшего место до вступления в силу нового договора? Согласимся с мнением В. Г. Голубцова и О. А. Кузнецовой в том, что «ретроактивное действие правовых норм — это наиболее сложный тип темпоральности как в юридической доктрине, так и в правоприменении» (Голубцов и Кузнецова 2022, 351). Однако право устанавливать параметры пенсионной системы, обеспечивающей защиту от негативных последствий определенных социальных рисков, — прерогатива государства, на что неоднократно указывалось в решениях Конституционного Суда РФ.

В рассматриваемом случае длящееся правовое регулирование, «растянутое», как указал С. С. Алексеев, во времени, опосредует незавершенные правовые последствия, которые возникают из части фактического состава. «Если возникновение правовых последствий в целом определяется при такой ситуации по новому закону, это означает, что наступившие ранее незавершенные последствия должны “перестроиться сообразно” новому закону» (Алексеев 2010, 514–515).

Иными словами, временной фактор, помноженный на национальные интересы, обуславливает проводимый нашим государством поиск оптимальной модели пенсионного обеспечения, которая позволит оптимизировать расходование ресурсов российской пенсионной системы, притом что выплата ранее назначенных по нормам Соглашения 1992 г. пенсий будет продолжена Российской Федерацией.

Следует подчеркнуть различия в решении данного вопроса в рамках внутригосударственного и международно-правового регулирования. Так, пенсионное законодательство Российской Федерации предоставляет застрахованному лицу возможность выбора варианта исчисления страхового стажа при определении права

на страховую пенсию между правилами, установленными новым законом, и правилами, действовавшими в период выполнения соответствующих видов работы (ч. 8 ст. 13 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»). На возможность оценки пенсионных прав по нормам действовавшего в период их приобретения законодательства ранее указал Конституционный Суд РФ³, а в дальнейшем такое регулирование было зафиксировано в Федеральном законе от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (его ст. 30 сохраняет свою актуальность и в настоящее время). Установление подобного регулирования в международном договоре или соглашении теоретически не исключено, но практически вряд ли возможно, поскольку вариативность правил подсчета трудового (страхового) стажа или оценки ранее приобретенных пенсионных прав по существу нивелирует определенность обязательств, принимаемых на себя государствами в сфере пенсионного обеспечения граждан, формировавших свои пенсионные права в рамках различных национальных правопорядков.

Кроме того, следует учитывать особенности вступления в силу такого рода международных договоров и соглашений, как устанавливающих права граждан и, следовательно, подлежащих ратификации, а также обусловленную ими вероятность того, что такие договоры не будут порождать правовых последствий. В практике международно-правового регулирования можно встретить примеры, когда ранее подписанные соглашения в сфере пенсионного обеспечения утрачивали свою актуальность после достижения договоренностей о новых условиях реализации пенсионных прав переселенцев либо вследствие иных обстоятельств. Так, 05.11.1999 в Баку было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, которое было основано на так называемом территориальном принципе, то есть предполагало выплату пенсий гражданину договаривающейся стороны по законодательству того государства, на территории которого он проживает. Возможно, в силу очевидных на тот момент времени рисков его реализации Соглашение не прошло необходимых внутригосударственных процедур и не вступило в силу. 26.04.2022 в Баку был подписан Договор между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения (Россия ратифицировала новый Договор Федеральным законом от 18.03.2023 № 59-ФЗ), в котором стороны прямо выразили намерение не становиться участниками вышеназванного Соглашения. При этом данный Договор основан на так называемом пропорциональном принципе, когда по общему правилу каждая сторона назначает пенсию на основании страхового стажа, приобретенного на ее территории, в соответствии с ее законодательством, а при переселении гражданина выплата пенсии продолжается назначившей ее стороной.

В этом смысле перспективным видится действие нового соглашения в сфере пенсионного обеспечения. С 01.01.2021 пенсионное обеспечение граждан Арме-

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан.

нии, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и России осуществляется в соответствии с Соглашением о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза, подписанным в Санкт-Петербурге 20.12.2019 (далее — Соглашение 2019 г.). В этом Соглашении по-прежнему обозначена цель — «стремление урегулировать отношения в сфере пенсионного обеспечения своих граждан», однако вопросы исчисления стажа определяются с учетом того, что пенсионные системы государств — членов Евразийского экономического союза весьма различаются между собой. В Соглашении 2019 г. предпринята попытка координации механизмов установления пенсий и их выплаты.

Учитывается в том числе и временной фактор, заключающийся в необходимости длительного периода формирования требуемой продолжительности стажа. Соглашением 2019 г. четко определено, в каком порядке необходимо устанавливать следующие друг за другом периоды стажа с учетом хронологии и опять же приоритетов собственных национальных интересов.

В соответствии со ст. 12 Соглашения 2019 г. назначение и выплата пенсии осуществляются в следующем порядке: за стаж работы, приобретенный после вступления настоящего Соглашения в силу (с 01.01.2021), пенсия назначается и выплачивается государством-членом, на территории которого приобретен соответствующий стаж работы. За стаж работы, приобретенный до вступления настоящего Соглашения в силу, пенсия назначается и выплачивается в соответствии с законодательством государств-членов и Соглашением о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

При этом под стажем работы понимается период работы и (или) иной деятельности (в том числе с уплатой пенсионных взносов), а также иные периоды, учитываемые в соответствии с законодательством государства-члена при определении права на пенсию и исчислении ее размера. Условие об уплате пенсионных взносов актуально для пенсионной системы РФ, поскольку, согласно ст. 3 Федерального закона от 28.12.2013 № 400 «О страховых пенсиях», основу страхового стажа как раз составляет суммарная продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, за которые начислялись или уплачивались страховые взносы в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

В таком случае, если, к примеру, гражданин Республики Казахстан или гражданин Республики Беларусь обратится за установлением страховой пенсии по старости в Социальный фонд России в текущем году или в последующем, а его стаж имел место в основном на территории государства его гражданства (что предполагает несоблюдение вышеуказанного условия о начислении и уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование), то определение права на пенсию с учетом стажа, имевшего место до вступления в силу Соглашения 2019 г., будет исчисляться по правилам, предусмотренным законодательством государств-членов и Соглашением о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13.06.1992.

В данном случае речь идет о применении положений ст. 15 Федерального закона от 28.12.2013 № 400 «О страховых пенсиях» в совокупности со ст. 30 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ». Правоприменитель

будет осуществлять исчисление трудового и/или страхового стажа с применением положений этих законов. Кроме того, определение размера индивидуального пенсионного коэффициента будет применяться к периоду времени с 01.01.2021 — моменту вступления в силу Федерального закона «О страховых пенсиях».

Кроме того, с точки зрения действия во времени, оперативности разработки и принятия нам видится перспективным заключение двусторонних соглашений. Например, 15.09.2021 соответствующий договор подписан в г. Душанбе между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. Указанное соглашение основывается, во-первых, на принципе пропорциональности, который предполагает в том числе экспорт пенсии. Это означает, что в соответствующих случаях пенсия переводится страной, назначившей ее исходя из продолжительности приобретенного на ее территории стажа и с учетом уплаченных в ее пенсионный бюджет страховых взносов, на банковский счет гражданина в стране, в которой он проживает.

3. Заключение

Безусловно, не время само по себе оказывает воздействие на правовое регулирование социального обеспечения. Но, учитывая представление о времени как о смене состояний в изменении и развитии систем, можно говорить о том, что все протекающие в обществе процессы оказывают такое влияние на фоне течения времени. Время выступает также как одна из характеристик социального риска, структура которого поэтапно разворачивается от фактора социального риска к социально-рисковому событию и его последствиям, предопределяя необходимость не только максимально оперативного реагирования государства как субъекта, принявшего на себя обязанность компенсировать негативные последствия социального риска путем предоставления тех или иных видов социального обеспечения в объеме и на условиях, установленных законом, но и — в идеале — гарантировать такую компенсацию в течение всего периода существования социально-рисковой ситуации.

Право индивида на социальное обеспечение возникает и прекращается в определенный момент времени, правоустанавливающие юридические факты во многом связаны с течением времени, даже размеры и объемы социальных выплат и услуг прямо обусловлены моментом времени.

Время не только инкорпорировано в механизм правового регулирования социального обеспечения как материальные и процедурные сроки реализации прав граждан в этой сфере, но и может рассматриваться как самостоятельный фактор, влияющий на указанную сферу.

Отметим и еще один аспект, связанный со временем. Время понимается в науке не только как объективное, хотя это и преобладающая точка зрения, но и (гуманитарными науками) как социальное, его можно анализировать и с этой точки зрения. «Социальное время представляет собой меру структурирования и координации деятельности человека в обществе... Социальное время связано с условиями непосредственного существования людей и определяется ритмами жизнедеятельности конкретного человека, определенных групп и общностей» (Мифтахутдинова 2010, 9–10). То есть время включает в себя и определенный субъективный компонент.

Социальный риск — конструкция, признанная наукой и в значительной степени объективированная законодательством. Однако в динамике социального риска присутствует последний, самостоятельный этап, который обладает и хронологической, и содержательной составляющей — осознание негативных последствий риска «проживающим» его субъектом — конкретным физическим лицом. Это во многом связано с течением времени. Социально-обеспечительное законодательство включает в себя положения, стимулирующие граждан, в частности, к более позднему обращению за страховыми пенсиями (к примеру, согласно ч. 1 ст. 22 ФЗ «О страховых пенсиях»). Таким образом, принятие того или иного решения также непосредственно связано со временем. Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что проблема темпоральности в защите от социального риска и правовом регулировании социального обеспечения на внутригосударственном и международно-правовом уровнях имеет множество аспектов и нуждается в дальнейшем осмыслении и разработке.

Библиография

- Алексеев, Сергей С. 2010. *Собрание сочинений. Том 3: Проблемы права*. Москва: Статут.
- Голубцов, Валерий Г., и Ольга А. Кузнецова. 2022. «Типы действия норм права во времени.» *Вестник Пермского университета. Юридические науки* 3: 348–371. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-57-348-371>
- Догадайло, Екатерина Ю. 2013. *Время и право: теоретико-правовое исследование*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва.
- Истомина, Елена А., и Марина Ю. Федорова. 2018. *Правовой механизм управления социальными рисками*. Екатеринбург: Уральский институт управления РАНХиГС.
- Касавин, Илья Т., ред. 2009. *Энциклопедия эпистемологии и философии науки*. Москва: Канон+, РООИ «Реабилитация».
- Кондрашов, Юрий А. 2011. *Фактор времени в юридической деятельности*: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов.
- Люминарская, Светлана В. 2007. *Сроки в праве социального обеспечения России*: дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск.
- Лушников, Марина В., и Андрей М. Лушников. 2009. *Курс права социального обеспечения*. Москва: Юстицинформ.
- Мифтахутдинова, Алсу М. 2010. *Время в системе социально-экономических отношений*: дис. ... канд. филос. наук, Чебоксары.
- Моисеев, Борис М. 2013. «Время как философская категория и как физическая величина». *Вестник ВГУ. Серия: Философия* 1: 155–162.
- Сигалов, Константин Е. 2010. *Среда права*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, Москва.
- Яблонских, Андрей А. 2018. «Пространство и время как формы бытия природы и общества». *Вестник ТвГУ. Серия: Философия* 2: 40–46.

Статья поступила в редакцию 29 мая 2023 г.;
рекомендована к печати 24 июля 2023 г.

Контактная информация:

Истомина Елена Александровна — д-р юрид. наук, проф.; eistomina2011@gmail.com
Федорова Марина Юрьевна — д-р юрид. наук, проф.; fmulawkc@mail.ru

Temporality in protection against social risk and legal regulation of social security: Domestic and international legal aspects

Ye. A. Istomina, M. Yu. Fedorova

Ural State Law University named after V.F. Yakovlev,
21, ul. Komsomolskaya, Ekaterinburg, 620137, Russian Federation

For citation: Istomina, Yelena A., and Marina Yu. Fedorova. 2024. “Temporality in protection against social risk and legal regulation of social security: Domestic and international legal aspects.” *Russian Journal of Labour & Law* 14: 342–357. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2024.123> (In Russian)

Considering the issue of temporality in protection against social risk, the authors point out that this activity, which is complex in nature, includes, as one of the most important elements, compensation for social risks mediated by social security law. The conclusion is substantiated that the influence of time on the legal regulation of social security is manifested at two levels. First, time is included in the sectoral legal mechanism in the form of terms, which are associated with the implementation of the right to protection from social risk. These terms, formalized in the rules of law, must be adequate to the social risk, the goals of social security, and the financial and organizational capabilities of the state. Attention is drawn to the fact that the type of terms — the length of service (insurance experience, length of service, etc.) — is especially dependent on the passage of time, since the experience itself is formed in connection with long-term activity. In addition, over time, it is possible to introduce changes to the legislation that directly affect the implementation of social security rights of citizens. This is the second level of the impact of time on the legal regulation of social security — the impact from the outside. As the most striking example of such influence, the reform of the pension system of the Russian Federation is indicated, however, it is emphasized that international agreements on social security, including pensions, concluded by the Russian Federation and the states of the post-Soviet space, over time and as the priorities of the social policy of the state are gradually clarified, lose their force, are replaced by new agreements that have a serious impact on the realization of citizens' rights. Thus, it is concluded that the problem of temporality in protection against social risk and legal regulation of social security at the domestic and international legal levels is multidimensional and deserves scientific attention.

Keywords: time, social risk protection, social security law, insurance period, length of service, international agreements about pension provision.

References

- Alekseev, Sergey S. 2010. *Collected works. Volume 3: Problems of law*. Moscow: Statute Publ. (In Russian)
- Golubtsov, Valery G., and Olga A. Kuznetsova. 2022. “Types of action of the rules of law in time.” *Bulletin of the Perm University. Legal Sciences* 3: 348–371. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-57-348-371> (In Russian)
- Dogadailo, Ekaterina Y. 2013. *Time and law: theoretical and legal research*: PhD thesis abstract, Moscow. (In Russian)
- Istomina, Elena A., and Marina Yu. Fedorova. 2018. *Legal mechanism of social risk management*: Ekaterinburg: Ural'skii institut upravleniya RANKhiGS Publ. (In Russian)
- Kasavin, Ilya T., ed. 2009. *Encyclopedia of Epistemology and Philosophy of Science*. Moscow: Canon + Publ., ROOI “Rehabilitation” Publ. (In Russian)
- Kondrashov, Yuri A. 2011. *The time factor in legal activity*: PhD thesis. Saratov. (In Russian)
- Luminarskaya, Svetlana V. 2007. *Terms in the law of social security in Russia*: PhD thesis, Izhevsk. (In Russian)
- Lushnikova, Marina V., and Andrey M. Lushnikov. 2009. *Social security law course*. Moscow: Iustitsinform Publ. (In Russian)

- Miftahutdinova, Alsu M. 2010. “*Time in the system of socio-economic relations*”: PhD thesis, Cheboksary. (In Russian)
- Moiseev, Boris M. 2013. “Time as a philosophical category and as a physical quantity.” *Bulletin of VSU. Series: Philosophy* 1: 155–162. (In Russian)
- Sigalov, Konstantin E. 2010. *Environment of Law*: PhD thesis abstract, Moscow. (In Russian)
- Yablonskikh, Andrey A. 2018. “Space and time as forms of existence of nature and society.” *Bulletin of TvGU. Series: Philosophy* 2: 40–46. (In Russian)

Received: May 29, 2023

Accepted: July 24, 2023

Authors' information:

Yelena A. Istomina — Dr. Sci. in Law, Professor; eistomina2011@gmail.com

Marina Yu. Fedorova — Dr. Sci. in Law, Professor; fmulawkc@mail.ru