

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

В. В. Васюков

Воронежский государственный университет

ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF SOCIAL PROCEDURES

V. V. Vasyukov

Voronezh State University

Аннотация: рассматривается, какие организационные принципы социальных процедур существуют.

Ключевые слова: правовая процедура, юридическая процедура, процедура в праве, принципы права, организационные принципы.

Abstract: it is examines what organizational principles of social procedures exist.

Key words: legal procedure, legal procedure, procedure in law, principles of law, organizational principles.

При осуществлении государственными органами своей деятельности они руководствуются различными принципами. Принципы – это основные начала деятельности любого органа.

В науке административного права существует классификация принципов на конституционные и организационные. Эта классификация касается административного права, государственной службы и государственного управления. Можно ли эту классификацию перенести на сферу социальных процедур? Да, можно, так как эти принципы относятся и к деятельности государственных органов в сфере социального обеспечения. Л. А. Мицкевич со ссылкой на труды ученых-административистов отмечает, что учеными выделяются следующие группы принципов государственного управления¹:

1) конституционные (социально-политические), «которые установлены Конституцией РФ и обусловлены по содержанию конституционно-правовыми и иными законодательными нормами»²;

2) организационные (организационно-структурные, принципы организации системы органов исполнительной власти), «характеризующие организационные связи между различными звеньями системы государственного управления»³;

3) организационно-функциональные (принципы деятельности органов исполнительной власти).

Ю. Н. Стариков пишет: «При классификации принципов государственной службы, как и при изучении принципов государственного управления, целесообразно выделять конституционные и организационные принципы»⁴. Отдельно нужно рассмотреть, как в административном праве понимают эти виды принципов. Ю. Н. Стариков, говоря об указанной в этом абзаце классификации, отмечает: «Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. Организационные принципы отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в госу-

¹ См.: Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права : современное наполнение : монография. М., 2015. С. 64.

² Там же.

© Васюков В. В., 2024

³ Там же.

⁴ Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова ; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. 2016. С. 384.

дарственных органах»⁵. Это объяснение сущности конституционных и организационных принципов можно экстраполировать на объяснение сущности принципов социальных процедур.

По мнению автора данной научной статьи, принципы социальных процедур можно разделить на конституционные и организационные. Конституционные принципы закреплены в Конституции РФ и федеральных законах, использующих конституционные принципы. Организационные принципы содержатся в иных федеральных законах либо не закреплены в законодательстве, а выводятся из практики органа государственной власти.

В рамках данной работы органы государственной власти РФ и субъектов РФ будут именоваться органами социального обеспечения, а лица, обращающиеся в эти органы, – заявителями или обратившимися физическими лицами. При этом, говоря о принципах деятельности государственных органов в целом, эти органы будут именоваться органами государственной власти или органами власти.

Первоначально нужно отметить, что существуют принципы, закрепленные в ст. 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования». В рамках данного исследования можно выделить следующие – государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика; паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования; обеспечение надзора и общественного контроля⁶.

К. В. Давыдов выделяет принцип языка административной процедуры, который означает, что процедурное производство осуществляется, как правило, на государственном языке страны, где реализуется административная процедура, а если обратившееся в государственный орган физическое лицо не владеет государственным языком, то ему назначается переводчик⁷.

⁵ Там же.

⁶ Об основах обязательного социального страхования : федер. закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ // Рос. газета. 1999 21 июля.

⁷ См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография / отв. ред.

Составленные на иностранном языке документы, которые представляются обратившимся в орган социального обеспечения физическим лицом, должны быть переведены на русский язык, а сам перевод должен быть нотариально заверен. Следует затронуть вопрос о злоупотреблениях со стороны органа социального обеспечения и со стороны обратившегося физического лица. Представим, что произошло следующее: обратившееся физическое лицо владеет русским языком, но не хочет разговаривать на последнем по определенным причинам. Есть ли здесь злоупотребление со стороны физического лица? Нет, так как каждому предоставлено право на общение на родном языке, поэтому даже при владении русским языком физическое лицо имеет право на переводчика. А если физическое лицо решило общаться на вымышленном языке (синдарин, клингонский и т. д.)? В таком случае мы видим пример злоупотребления, поскольку эти языки были придуманы лишь для вымышленных миров и в реальной жизни они могут применяться только в среде фанатов произведений, ради которых был создан язык.

Есть другой вопрос. Представим, что сотрудник отделения Фонда пенсионного и социального страхования РФ, куда обратилось физическое лицо, владеет тем иностранным языком, на котором говорит это физическое лицо. Можно ли доверить сотруднику отделения Фонда перевод документов и общение с обратившимся физическим лицом? Нет, нельзя, так как в данной ситуации сотрудник органа социального обеспечения является заинтересованным лицом.

К. В. Давыдов выделяет презумпцию достоверности. Согласно его позиции, представленные заявителем документы, иные сведения и материалы считаются достоверными до момента, пока не будет установлено иное, а если есть обоснованные сомнения в представленном документе, то тогда проверка за свой счет осуществляется должностным лицом, административным органом⁸. К. В. Давыдов отнес эту

Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. С. 145 ; *Его же*. Специальные принципы административных процедур // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 127.

⁸ См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. С. 155 ; *Его же*. Принципы административных процедур : функции, система, перспективы развития // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 137.

презумпцию к административным процедурам, но ее можно отнести и к социальным процедурам. Также из вышеуказанной презумпции можно выделить презумпцию достоверности перевода, согласно которой перевод, который был осуществлен переводчиком в рамках социальных процедур, считается достоверным до момента признания перевода неправильным судом или органом власти.

Следующий принцип – это принцип соблюдения норм современного русского литературного языка. Его можно выделить из ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации», которая закрепляет обязанность соблюдения указанных ранее норм, в сферах, определенных ч. 1 ст. 3 указанного федерального закона⁹. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 3 этого закона соблюдение норм современного русского литературного языка обязательно в деятельности рассматриваемых в данной работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ. Также соблюдение вышеуказанного принципа обязательно в следующих сферах деятельности органов власти:

- 1) ведение делопроизводства;
- 2) взаимоотношения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ;
- 3) официальные взаимоотношения и официальная переписка организаций всех форм собственности с гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Следующая категория принципов закреплена в ст. 4 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования». Обратит внимание следует на следующие принципы¹⁰:

- 1) единство и федеральный характер обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования в Российской Федерации;
- 2) всеобщность и обязательность учета сведений о застрахованных лицах;

⁹ О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Рос. газета. 2001. 20 дек.

¹⁰ Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования : федер. закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ // Рос. газета. 1996. 10 апр.

3) доступность для каждого зарегистрированного лица сведений о нем, которыми располагают органы Фонда пенсионного и социального страхования РФ, осуществляющие индивидуальный (персонифицированный) учет.

Важным является принцип обязательности исполняемых актов – любой акт, который принят органом государственной власти РФ или органом государственной власти субъекта РФ, обязателен к исполнению в порядке, который предусмотрен законодательством РФ. В одном из судебных актов Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ указала, что существует принцип обязательности судебных актов, который предусматривает обязанность стороны исполнить требование суда под угрозой применения судом мер ответственности¹¹. Однако можно говорить и об обязательности актов других органов государственной власти, а за неисполнение актов этих органов предусмотрена ответственность, закрепленная в законодательстве.

Не менее важен принцип соблюдения процедурных сроков. Руководствуясь данным принципом, все юридические процедуры выполняются в предусмотренные законодательством РФ сроки.

Следующий принцип – принцип государственного контроля. Этот принцип выделяют ученые-административисты. Некоторые ученые-административисты относят этот принцип к конституционным¹², но государственный контроль основывается на положениях не только Конституции РФ, но и федеральных законов, а потому относить этот принцип нужно к организационным принципам. Ю. Н. Стариков называет этот принцип принципом обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ (также этот принцип можно называть принципом подконтрольности и подотчетности государственных органов и деятельности государственных служащих) и относит его к организационно-функциональным принципам¹³, с чем согласен автор настоящей научной статьи. Принцип государственного контроля можно применить не

¹¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2024 г. № 301-ЭС23-17393. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Мицкевич Л. А. Указ. соч. С. 65.

¹³ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. С. 390.

только к административным, но и к социальным процедурам. Государственный контроль в отношении нижестоящих органов государственной власти должен проводиться со стороны вышестоящих органов государственной власти. А контроль за деятельностью как нижестоящих, так и вышестоящих государственных органов должен проводиться также правоохранительными органами и судом (последний только в случае, если физическое лицо, обратившееся в орган социального обеспечения, решит обратиться в суд). Упомянутый выше принцип подконтрольности заключается также в том, что нижестоящие органы власти обязаны подчиняться вышестоящим. Если вышестоящий орган принял решение о признании акта нижестоящего органа недействительным, то нижестоящий орган обязан подчиниться этому решению. Ю. Н. Старилов так описывает принцип подконтрольности: «Принцип подконтрольности может быть раскрыт, по сути, в двух главных положениях: во-первых, нижестоящие (подотчетные лица) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должностных лиц должны быть законными (не должны противоречить законам), т. е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий»¹⁴.

Принцип охраны благополучия граждан заключается в том, что органы государственной власти обязаны избегать любых ошибок в своей деятельности, чтобы благополучие граждан не ухудшилось в результате осуществления органами государственной власти своей деятельности.

Следующий принцип – это принцип ответственности органов государственной власти за совершение правонарушений в сфере социального обеспечения. Этот принцип можно выделить на основании научных работ Ю. Н. Старилова, который называет рассматриваемый принцип следующим образом: «Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей»¹⁵. Органы государственной власти обязаны отве-

чать за неправомерность своих действий, которые приводят к нарушению прав заявителей.

Отдельно важно отметить принцип обеспечения сочетания общего и индивидуально-го подходов к лицам, которые получают пенсию. В чем заключается смысл этих подходов? Первый, общий подход представляет собой обязанность относиться к обратившемуся в орган государственной власти физическому лицу с пониманием и вежливостью. Второй, индивидуальный подход заключается в том, что рассмотрение каждого заявления должно осуществляться по-разному в зависимости от того, какой профессией занималось обратившееся физическое лицо до достижения пенсионного возраста (этот подход также тесно связан с тем, что при выполнении работы сотрудник органа власти обязан исходить из эмоционального или психического состояния обратившегося физического лица).

Рассмотреть необходимо еще один принцип – принцип соблюдения права каждого на получение достоверной информации в сфере социального обеспечения. Этот принцип можно выделить исходя из положений абз. 6 п. 5 административного регламента предоставления Пенсионным фондом РФ (ныне – Фонд пенсионного и социального страхования РФ) государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Согласно этой норме, если невозможно ответить на вопросы, которые озвучил гражданин во время телефонного звонка, сотрудник органа государственной власти обязан переадресовать (перевести) вызов на другого сотрудника либо сообщить обратившемуся гражданину номер телефона, по которому можно получить всю необходимую для обратившегося информацию¹⁶.

Из указанного выше принципа возможно выделить еще два принципа: принцип доступности информации, связанной с социальным обеспечением, и принцип организации и развития правовой культуры населения. Эти принципы схожи между собой тем, что регулируют возможность любого лица получить необходи-

¹⁴ Общее административное право. Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 390–391.

¹⁵ Общее административное право. Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 393.

¹⁶ Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению : постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 23 января 2019 г. № 16п. URL: <https://sfr.gov.ru/order/adminreg/~4561>

мую информацию о социальном обеспечении в Российской Федерации.

Важно также отметить, что в двух вышеуказанных абзацах принципы соответствуют положениям ч. 4 ст. 29 Конституции РФ о праве на свободное получение информации¹⁷, но тут можно говорить, что эти принципы относятся и к конституционным принципам, и к организационным.

Отдельно нужно упомянуть принцип гласности (открытости) органов государственной власти, согласно которому за каждым органом государственной власти закреплена обязанность предоставлять информацию о своей деятельности и не скрывать ее от общества и средств массовой информации. Этот принцип описан в трудах таких ученых-административистов, как Ю. Н. Стариков («принцип гласности в осуществлении государственной службы»)¹⁸ и К. В. Давыдов¹⁹. Некоторые ученые-административисты тоже выделяют этот принцип²⁰. К. В. Давыдов считает, что принцип гласности реализуется еще в том, что в рамках процедуры могут присутствовать третьи лица, «если это, конечно, не нарушает прав участников процесса и/или не противоречит законодательству, в том числе об охране информации»²¹. В рамках социальной процедуры возможно присутствие лишь представителя заявителя (представитель в таком случае не является третьим лицом, а представляет интересы одного из участников социальной процедуры). Также важно отметить, что вышеуказанные ученые-административисты по-разному видят сущность этого принципа – некоторые ученые-административисты относят этот принцип к конституционным²², а Ю. Н. Стариков и К. В. Давыдов – к организационным (организационно-функциональным)²³.

¹⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Общее административное право. : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. С. 392.

¹⁹ См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. С. 148.

²⁰ См.: Мицкевич Л. А. Указ. соч. С. 65.

²¹ Давыдов К. В. Специальные принципы административных процедур. С. 128.

²² См.: Мицкевич Л. А. Указ. соч. С. 65.

²³ См.: Общее административное право. Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. С. 392 ; Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. С. 148.

Существует принцип независимости работы Фонда пенсионного и социального страхования РФ от других органов государственной власти, согласно которому Фонд имеет право самостоятельно осуществлять свою деятельность в тех пределах, которые закреплены законодательством РФ. Однако есть исключение – правоохранительным органам гарантировано право вмешаться в деятельность Фонда, если осуществление деятельности противоречит законодательству РФ (т. е. осуществляется принцип ответственности).

Деятельность Фонда пенсионного и социального страхования РФ, а также его отделений является абсолютно бесплатной. В связи с этим можно говорить о принципе бесплатности оказания этим органом власти государственных услуг.

Сама же деятельность Фонда пенсионного и социального страхования РФ заключается в функционировании пенсионной системы РФ. Из этого можно выделить принцип обеспечения устойчивого существования пенсионной системы РФ.

В ходе осуществления своей деятельности органу власти необходимо пользоваться различными законодательными актами. При этом может возникнуть ситуация, когда сотруднику органа социального обеспечения необходимо выбрать между актами, которые регулируют одни и те же правоотношения, но различны по своей юридической силе. В таких случаях применяется акт, который выше по своей юридической силе. Исходя из этого, можно выделить принцип использования акта более высокой юридической силы.

Деятельность органа социального обеспечения заключается в том, чтобы каждый обратившийся имел возможность получить необходимую правовую помощь. Отсюда вытекает принцип полноценной помощи заявителю, смысл которого в том, что сотрудники органа социального обеспечения обязаны оказать обратившемуся физическому лицу помощь в тех вопросах, касающихся социального обеспечения, в которых он не разбирается.

К. В. Давыдов выделяет принцип экономичности (процессуальной экономии)²⁴. Принцип экономичности – это один из тех принципов, который хотят реализовать как принцип административных процедур и который важен для со-

²⁴ См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. С. 143–144.

циальных процедур. Смысл этого принципа в том, что в делопроизводстве органа социального обеспечения необходимо осуществлять наименьшее количество затрат. Важным является то, что качество оказываемых государственных услуг не должно ухудшаться в связи с такой экономичностью. К. В. Давыдов пишет, что «традиционно такая манифестация означает как минимум более сжатые сроки и упрощенность порядка слушания дела вплоть до отказа от вызова участников процедуры»²⁵.

Принцип доступности государственных услуг заключается в том, что каждое обратившееся в орган социального обеспечения лицо имеет право на получение необходимых государственных услуг в сфере социального обеспечения.

Принцип цифровизации – это принцип, согласно которому некоторые составляющие процедуры (например, подача заявления) происходят в онлайн-формате.

Таким образом, все указанные выше принципы социальных процедур составляют отдельную систему принципов и являются важными для правоприменительной практики.

Библиографический список

Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография ; отв. ред. Ю. Н. Старилова. Новосибирск : Академиздат, 2020. 519 с.

²⁵ Давыдов К. В. Специальные принципы административных процедур. С. 126.

Давыдов К. В. Принципы административных процедур : функции, система, перспективы развития // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 125-143.

Давыдов К. В. Специальные принципы административных процедур // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 125–133.

Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права : современное наполнение : монография. М. : Проспект, 2015. 296 с.

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересм. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. Ч. 1. 760 с.

References

Davydov K. V. Administrative procedures : Russian and foreign experience : monograph / K. V. Davydov; editor-in-chief Yu. N. Starilov. Novosibirsk : Akademizdat, 2020. 519 p.

Davydov K. V. Principles of administrative procedures: functions, system, development prospects // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2017. No. 2 (29). P. 125-143.

Davydov K. V. Special principles of administrative procedures // Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky. 2020. No. 2. P. 125-133.

Mitskevich L. A. Essays on the Theory of Administrative Law: Modern Content : monograph. Moscow : Prospect, 2015. 296 p.

General administrative law : textbook : in 2 parts / edited by Yu. N. Starilov; Voronezh State University. – 2nd ed., revised. and add. – Voronezh : Publishing house of VSU, 2016. Part 1. 2016. 760 p.

Воронежский государственный университет
Васюков В. В., аспирант кафедры трудового права юридического факультета
E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com

Поступила в редакцию: 15.10.2024

Для цитирования:

Васюков В. В. Организационные принципы социальных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 4(59). С. 134–139. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/4/134-139>

Voronezh State University
Vasyukov V. V., Post-graduate Student of the Department of Labor Law of Faculty of Law
E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com

Received: 15.10.2024

For citation:

Vasyukov V. V. Organizational principles of social procedures // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 4 (59). P. 134–139. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/4/134-139>