



УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

И. В. Григорьев, В. Ш. Шайхатдинов

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА**

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом
высшего образования в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по юридическим направлениям и специальностям*

*Допущено Учебно–методическим советом по образованию
в области юриспруденции Уральского федерального округа
на базе федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Уральский государственный юридический университет»
для студентов всех форм обучения по специальностям
и направлениям «Юриспруденция»*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 349.3(075.8)

ББК 67.405я73

Г83

Авторы:

Григорьев Иван Владимирович — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права, государственной и муниципальной службы Уральского государственного юридического университета — предисловие, гл. 1 (1.2), 2, 4–10, 12–15, 17–21;

Шайхатдинов Владимир Шамильевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой социального права, государственной и муниципальной службы Уральского государственного юридического университета, почетный работник высшего профессионального образования — гл. 1 (кроме 1.2) — 3, 11, 16.

Рецензенты:

Истомина Е. А. — кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Мордачев В. Д. — доктор юридических наук, профессор Уральского финансово-юридического института.

Григорьев, И. В.

Г83

Право социального обеспечения : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / И. В. Григорьев, В. Ш. Шайхатдинов. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 402 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-9916-4490-7

В учебнике представлены комплексные сведения о праве социального обеспечения, пенсионной системе, медицинской помощи, социальных пособиях, компенсационных выплатах.

Для лучшего усвоения материала учебник снабжен вопросами и заданиями для самоконтроля, а также практикумом, содержащим задачи и тестовые задания.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования и включает темы, необходимые для формирования установленных общекультурных и профессиональных компетенций.

Для студентов высших учебных заведений, преподавателей, практических работников и всех интересующихся вопросами права социального обеспечения.

УДК 349.3(075.8)

ББК 67.405я73

ISBN 978-5-9916-4490-7

© Григорьев И. В., Шайхатдинов В. Ш., 2014

© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Принятые сокращения.....	11
Предисловие	14

Раздел I ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Право социального обеспечения как отрасль российского права	21
1.1. Понятие, система и функции социального обеспечения	21
1.2. Реформирование законодательства о социальном обеспечении в XXI веке	36
1.3. Предмет права социального обеспечения	38
1.4. Метод права социального обеспечения	42
1.5. Принципы права социального обеспечения	47
1.6. Понятие и система права социального обеспечения	51
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>59</i>
Глава 2. Источники права социального обеспечения	60
2.1. Понятие и общая характеристика источников права социального обеспечения	61
2.2. Конституция РФ как источник права социального обеспечения	63
2.3. Международные нормативные правовые акты как источники права социального обеспечения	64
2.4. Нормативные правовые акты федерального уровня как источники права социального обеспечения	75
2.5. Нормативные правовые акты субъектов РФ, органов местного самоуправления и локальные нормативные акты как источники права социального обеспечения	79
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>82</i>
Глава 3. Правоотношения по социальному обеспечению	83
3.1. Понятие и виды правоотношений по социальному обеспечению	83
3.2. Субъекты, объекты и содержание правоотношений по социальному обеспечению	84
3.3. Основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений по социальному обеспечению	91
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>92</i>

Раздел II ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 4. Трудовой стаж в праве социального обеспечения	97
4.1. Понятие трудового стажа, его юридическое значение и виды	97
4.2. Страховой стаж в праве социального обеспечения	98
4.3. Общий трудовой стаж в пенсионном обеспечении	104
4.4. Выслуга лет военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан из числа космонавтов, граждан из числа работников летно- испытательного состава	107
4.5. Непрерывный трудовой стаж	113
4.6. Подтверждение трудового стажа	114
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>116</i>
Глава 5. Общая характеристика пенсионной системы Российской Федерации	117
5.1. Понятие пенсионной системы и ее структура.....	117
5.2. Пенсионное обеспечение по обязательному пенсионному страхованию	118
5.3. Государственное пенсионное обеспечение	121
5.4. Дополнительное пенсионное обеспечение	122
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>125</i>
Глава 6. Пенсии по старости	126
6.1. Понятие пенсии по старости и ее виды	126
6.2. Страховая пенсия по старости на общих основаниях: условия назначения и размер	128
6.3. Досрочное назначение страховых пенсий по старости	134
6.4. Пенсии по старости по Закону о государственном пенсионном обеспечении.....	140
6.5. Накопительная пенсия	142
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>146</i>
Глава 7. Пенсии по инвалидности	147
7.1. Понятие инвалидности. Причины инвалидности.....	147
7.2. Понятие пенсии по инвалидности и ее виды	152
7.3. Страховая пенсия по инвалидности	153
7.4. Пенсия по инвалидности военнослужащим, проходившим военную службу по призыву	158
7.5. Пенсии по инвалидности участникам Великой Отечественной войны и гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда»	159
7.6. Пенсии по инвалидности гражданам, пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф	159
7.7. Пенсии по инвалидности гражданам из числа космонавтов	160

7.8. Социальные пенсии по инвалидности	161
7.9. Пенсия по инвалидности военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, и сотрудникам правоохранительных органов	161
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	163
Глава 8. Пенсии по случаю потери кормильца	164
8.1. Понятие пенсии по случаю потери кормильца и ее виды	164
8.2. Лица, имеющие право на пенсию по случаю потери кормильца	166
8.3. Страховая пенсия по случаю потери кормильца	168
8.4. Виды пенсий по случаю потери кормильца	172
8.5. Ежемесячное возмещение в связи с гибелью (смертью) судьи	175
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	176
Глава 9. Пенсии за выслугу лет	177
9.1. Понятие пенсии за выслугу лет и ее виды	177
9.2. Пенсия за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим	178
9.3. Пенсия за выслугу лет гражданам из числа космонавтов	183
9.4. Пенсия за выслугу лет гражданам из числа работников летно-испытательного состава	184
9.5. Пенсия за выслугу лет военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, и сотрудникам правоохранительных органов	186
9.6. Ежемесячное пожизненное содержание судей	187
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	190
Глава 10. Назначение и выплата пенсий	191
10.1. Порядок назначения и выплаты трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению	191
10.2. Порядок назначения и выплаты накопительной пенсии	197
10.3. Порядок назначения и выплаты пенсий за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим	201
10.4. Порядок назначения и выплаты пенсий военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, и сотрудникам правоохранительных органов	205
10.5. Порядок назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям	207
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	209
Глава 11. Посobia по временной нетрудоспособности	210
11.1. Понятие и источники финансирования пособий по временной нетрудоспособности	210
11.2. Право на пособия и сроки выплаты пособий по временной нетрудоспособности	214

11.3. Размеры пособий по временной нетрудоспособности	219
11.4. Исчисление, назначение и выплата пособий по временной нетрудоспособности	221
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	225
Глава 12. Государственные пособия гражданам, имеющим детей. Дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей (материнский (семейный) капитал)	226
12.1. Общие вопросы предоставления государственных пособий гражданам, имеющим детей	227
12.2. Единовременные пособия, предоставляемые семьям с детьми ...	228
12.3. Ежемесячные пособия, предоставляемые семьям с детьми	231
12.4. Пособия, предоставляемые женам военнослужащих, проходящих военную службу по призыву	235
12.5. Дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей (материнский (семейный) капитал)	237
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	238
Глава 13. Пособия по безработице	239
13.1. Понятие пособий по безработице. Безработные и занятые граждане	239
13.2. Размеры и продолжительность выплаты пособия по безработице	242
13.3. Прекращение, приостановка выплаты и снижение размера пособия по безработице	244
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	245
Глава 14. Иные виды государственных пособий	246
14.1. Социальное пособие на погребение	246
14.2. Государственные единовременные пособия и ежемесячные денежные компенсации при возникновении поствакцинальных осложнений	248
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	250
Глава 15. Компенсационные выплаты отдельным категориям граждан	251
15.1. Ежемесячные компенсационные выплаты студентам, учащимся и аспирантам	252
15.2. Ежемесячные компенсационные выплаты лицам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком	253
15.3. Ежемесячные компенсационные выплаты неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы в отдаленных гарнизонах и местностях, где отсутствует возможность их трудоустройства	256

15.4. Ежемесячная компенсационная выплата лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами ...	257
15.5. Компенсационные выплаты гражданам, пострадавшим от радиационных катастроф	259
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	260
Глава 16. Меры социальной поддержки	261
16.1. Понятие мер социальной поддержки	261
16.2. Меры социальной поддержки, предоставляемые государственными органами Российской Федерации	264
16.3. Меры социальной поддержки, предоставляемые государственными органами субъектов Российской Федерации	267
16.4. Меры социальной поддержки, осуществляемые органами местного самоуправления	268
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	269
Глава 17. Государственная социальная помощь	271
17.1. Понятие государственной социальной помощи	271
17.2. Социальные доплаты к пенсии	273
17.3. Государственная социальная помощь, предоставляемая субъектами Российской Федерации	276
17.4. Государственная социальная помощь на основании социального контракта	280
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	283
Глава 18. Социальное обслуживание	284
18.1. Понятие, принципы и формы социального обслуживания	284
18.2. Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов	289
18.3. Осуществление отдельных форм социального обслуживания	293
18.4. Предоставление временного приюта в доме ночного пребывания	297
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	298
Глава 19. Медицинская помощь	299
19.1. Понятие медицинской помощи	299
19.2. Виды и формы медицинской помощи	302
19.3. Источники финансового обеспечения оказания медицинской помощи	308
19.4. Права граждан при оказании им медицинской помощи	313
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	315

Глава 20. Социальное обеспечение граждан, пострадавших в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания. Социальная защита граждан, занятых на опасных объектах. Государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов	317
20.1. Право граждан, пострадавших в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, на социальное обеспечение	318
20.2. Единовременная и ежемесячные страховые выплаты гражданам, пострадавшим от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	321
20.3. Социальная защита граждан, занятых на опасных объектах	324
20.4. Государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов	328
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>332</i>
Глава 21. Дополнительное социальное обеспечение	333
21.1. Понятие дополнительного социального обеспечения	333
21.2. Федеральный уровень дополнительного социального обеспечения	334
21.3. Региональный уровень дополнительного социального обеспечения	339
21.4. Муниципальный уровень дополнительного социального обеспечения	345
21.5. Локальный уровень дополнительного социального обеспечения	348
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>350</i>

Практикум

К главе 1	353
К главе 2	356
К главе 3	358
К главе 4	359
К главе 5	360
К главе 6	362
К главе 7	363
К главе 8	364
К главе 9	366
К главе 10	367
К главе 11	369

К главе 12.....	370
К главе 13.....	372
К главе 14.....	373
К главе 15.....	374
К главе 16.....	376
К главе 17.....	378
К главе 18.....	379
К главе 19.....	381
К главе 20.....	382
К главе 21.....	384
Примерная тематика рефератов	386
Список рекомендованной литературы.....	391
Приложение. Алгоритмы расчетов основных видов социального обеспечения	394

Принятые сокращения¹

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья: Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая: Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Закон о ветеранах — Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»

Закон о государственном пенсионном обеспечении — Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»

Закон о накопительной пенсии — Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»

Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих — Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»

Закон о пособиях по временной нетрудоспособности — Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном соци-

¹ Наименования органов власти в учебнике сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Администрации Президента РФ № 943 и Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008.

альном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»

Закон о социальной защите инвалидов — Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

Закон о социальной помощи — Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»

Закон о статусе судей — Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»

Закон о страховании от несчастных случаев — Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»

Закон о страховых взносах — Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»

Закон о страховых пенсиях — Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»

Закон о трудовых пенсиях — Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

Закон об обязательном медицинском страховании — Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»

Закон об обязательном пенсионном страховании — Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»

Закон об основах социального страхования — Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования граждан в Российской Федерации»

Закон об охране здоровья граждан — Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

2. Прочие сокращения

абз. — абзац

ВОВ — Великая Отечественная война

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

гл. — глава (-ы)

МОТ — Международная организация труда

МРОТ — минимальный размер оплаты труда

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт (-ы)

ПФ РФ — Пенсионный фонд Российской Федерации

разд. — раздел (-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

Сбербанк России — Сберегательный банк Российской Федерации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

ТФОМС — территориальный (-е) фонд (-ы) обязательного медицинского страхования

ФСС РФ — Фонд социального страхования Российской Федерации

ФФОМС — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации

ч. — часть (-и)

Предисловие

Учебный курс «Право социального обеспечения» включен в профессиональный цикл базовой (обязательной) части основной образовательной программы подготовки студентов — бакалавров.

В рамках учебной дисциплины осуществляется подготовка студентов к нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной, экспертно-консультационной и педагогической профессиональной деятельности.

Целью освоения учебной дисциплины является формирование у студентов целостного представления и комплексных знаний о понятии и сущности права социального обеспечения, общих принципах и основах социальной политики и социальной защиты населения, получение теоретических знаний, практических умений и навыков по применению нормативных правовых актов, регулирующих социальное обеспечение, формирование общекультурных и профессиональных компетенций, необходимых и достаточных для осуществления нормотворческой и правоприменительной профессиональной деятельности в органах государственной власти, местного самоуправления и организациях; осуществления экспертно-консультационной деятельности по вопросам социального обеспечения; преподавания основ права социального обеспечения в образовательных учреждениях среднего профессионального образования.

В рамках социального обеспечения складываются три основные группы общественных отношений: по образованию и распределению финансовых источников, предназначенных для социального обеспечения, по управлению социальным обеспечением, по реализации гражданами своих конституционных прав на отдельные виды обеспечения, поэтому успешному изучению дисциплины «Право социального обеспечения» будут способствовать знания, полученные студентами при изучении конституционного права, трудового права и административного права. В свою очередь право социального обеспечения закладывает некоторые основы для изучения студентами международного частного права, налогового права и финансового права.

Предлагаемый учебник представляет собой сокращенный учебный курс по дисциплине «Право социального обеспечения». Особенно полезен этот учебник будет для студентов, обучающихся на заочных и очно-заочных (вечерних) отделениях вузов.

В результате изучения дисциплины «Право социального обеспечения» студент должен:

знать

- сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов права социального обеспечения, а также правоотношений в сфере социального обеспечения;
- особенности правового положения граждан в сфере социального обеспечения; организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в сфере социального обеспечения;
- законодательство о социальном обеспечении;

уметь

- оперировать юридическими понятиями и категориями науки права социального обеспечения;
- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения в сфере социального обеспечения;
- анализировать, толковать и правильно применять нормы права социального обеспечения;
- принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с социальным законодательством;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов о социальном обеспечении;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам социального обеспечения;
- правильно составлять и оформлять юридические документы, необходимые для реализации прав на социальное обеспечение;
- выявлять обстоятельства, способствующие совершению преступлений в сфере социального обеспечения;
- планировать и осуществлять деятельность по предупреждению и профилактике правонарушений в сфере социального обеспечения;
- выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения лиц, ответственных за социальное обеспечение;
- свободно ориентироваться в теоретических вопросах права социального обеспечения;
- рассчитать размер заработка для определения размеров социального обеспечения; размер социального обеспечения (пенсий, пособий, страховых выплат и др.);
- разрешать споры о праве на социальное обеспечение.

владеть

- юридической терминологией права социального обеспечения;
- навыками:
 - работы с правовыми актами,
 - анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами права социального обеспечения,
 - анализа правоприменительной и правоохранительной практики в сфере социального обеспечения,
 - разрешения правовых проблем и коллизий,
 - реализации норм права социального обеспечения,
 - принятия необходимых мер защиты социальных прав человека и гражданина,
- работы в команде;
- методикой квалификации и разграничения правонарушений в сфере социального обеспечения.

После освоения курса «Право социального обеспечения» студент должен обладать:

общекультурными компетенциями

- способность к творческому подходу в исследовании теоретических вопросов социального обеспечения в Российской Федерации;
- способность ориентироваться в процессах социальной защиты населения и реализации социальной политики государства;
- способность принимать решения, основываясь на знании теоретических и практических вопросов социального обеспечения;
- готовность к общению, позитивному взаимодействию и сотрудничеству с коллегами при обсуждении и решении вопросов в сфере социального обеспечения;
- умение вести диалог, аргументировано отстаивать свою позицию, основываясь на знании теории и практики социального обеспечения;
- добросовестно исполнять профессиональные обязанности и соблюдать принципы этики юриста в сфере социального обеспечения;

профессиональными компетенциями

в нормотворческой деятельности способен участвовать в разработке нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере социального обеспечения;

в правоприменительной деятельности

- способен осуществлять профессиональную деятельность в сфере социального обеспечения граждан на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры;

- способен обеспечивать соблюдение законодательства в сфере социального обеспечения субъектами права;
- способен принимать решения и совершать юридические действия в сфере социального обеспечения в точном соответствии с законом;

- способен применять нормативные правовые акты по вопросам социального обеспечения, реализовывать нормы права социального обеспечения;

- способен юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства, касающиеся вопросов социального обеспечения граждан;

- владеть навыками подготовки юридических документов, касающихся реализации и защиты гражданами прав на социальное обеспечение;

в правоохранительной деятельности

- готов к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка в сфере социального обеспечения;

- способен уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать социальные права и свободы человека и гражданина;

- способен выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать преступления и иные правонарушения в сфере социального обеспечения;

- способен осуществлять предупреждение правонарушений в сфере социального обеспечения, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению;

- способен выявлять, давать оценку коррупционного поведения должностных лиц, ответственных за реализацию прав в сфере социального обеспечения, а также содействовать его пресечению;

- способен правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной документации;

в экспертно-консультационной деятельности

- готов принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов о социальном обеспечении, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;

- способен толковать различные правовые акты, регламентирующие социальное обеспечение;

- способен давать квалифицированные юридические заключения и консультации по проблемным вопросам социального обеспечения;

в педагогической деятельности способен преподавать право социального обеспечения на необходимом теоретическом и методическом уровне в учреждениях среднего профессионального образования.

Раздел I

ОБЩАЯ ЧАСТЬ



Глава 1

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- сущность и содержание таких понятий, как «социальная политика», «социальная защита населения», «социальное обеспечение»;
- набор и содержание функций социального обеспечения;
- историю развития законодательства о социальном обеспечении;
- формы и особенности управления социальным обеспечением;
- структуру социального обеспечения по общественным отношениям;
- структуру системы социального обеспечения;
- содержание частей и подсистем социального обеспечения: финансирования; управления; субъектов обеспечения; видов обеспечения;

уметь

- оперировать юридическими понятиями и категориями науки права социального обеспечения в данной сфере;
- свободно ориентироваться в теоретических вопросах данной темы;

владеть

- юридической терминологией данной темы;
 - навыками анализа правовых явлений в данной теме.
-

1.1. Понятие, система и функции социального обеспечения

Понятие социального обеспечения. Социальное обеспечение представляет собой институт, посредством которого происходит удовлетворение жизненных потребностей людей, нуждающихся в помощи и поддержке.

Социальное обеспечение неразрывно связано с такими понятиями, как «социальная политика» и «социальная защита населения», поэтому необходимо изучить их содержание и взаимоотношения.

Социальная политика выступает как *целенаправленное воздействие государства, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций на существующую систему общественных отношений с целью улучшения условий труда и быта*

населения. Социальная политика, как и политика вообще, включает в свою структуру политическое сознание, политические отношения, политическую организацию¹. В настоящее время социальная политика Российского государства определена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, а также в Указах Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». Среди приоритетов социальной политики в указанных документах обозначены: улучшение качества социальной среды и здоровья нации, выход на стабильные демографические показатели и повышение продолжительности жизни; ускоренное развитие человеческого потенциала, выход на стандарты обеспечения услугами здравоохранения, характерные для развитых стран; снижение бедности до уровня, характерного для развитых стран; повышение уровня рождаемости и др.

Социальная защита населения — это система общественных отношений по обеспечению условий для нормальной жизнедеятельности населения. В нее входит деятельность государства, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций по созданию благоприятной для человека окружающей среды, охране материнства и детства, оказанию помощи семье, охране здоровья граждан, профессиональной подготовке граждан, обеспечению занятости населения, охране труда, регулированию заработной платы и доходов населения, обеспечению граждан жильем, регулированию права собственности граждан, материальному обеспечению и обслуживанию нетрудоспособных и других нуждающихся в социальной поддержке граждан.

Социальная защита населения является практической деятельностью по реализации основных направлений социальной политики. Она осуществляется на базе соответствующих нормативных правовых актов, денежных и материальных ресурсов и включает непосредственную организаторскую работу органов, учреждений и организаций.

С помощью мер социальной защиты населения производится охрана окружающей среды, оказывается материальная помощь женщинам-матерям, детям, семье, предоставляются медицинские и образовательные услуги, трудоустраивается незанятое население, осуществляется поддержка безработных и других лиц, нахо-

¹ Подробнее об этом см.: *Холостова Е. И.* Социальная политика : учеб. пособие. М., 2001.

дящихся в сложном материальном положении, смягчаются отрицательные последствия экономической реформы (осуществляется индексация доходов и сбережений граждан, регулирование МРОТ, контроль за ценами, налогообложение и т.п.). Государство, органы местного самоуправления, организации содействуют гражданам в приобретении имущества в собственность (с помощью приватизации государственных и муниципальных предприятий, жилья, земель, благодаря созданию фермерских хозяйств, семейных и других частных предприятий и т.д.)¹.

Социальное обеспечение представляет собой один из блоков социальной защиты населения и имеет более узкие параметры действия. Оно сложилось как система защиты граждан от наступления жизненных обстоятельств, которые влекут за собой утрату или снижение дохода либо повышенные расходы, малообеспеченность. Эти жизненные обстоятельства в потенции именуется *социально-экономическими рисками* и делятся на страховые и нестраховые². Виды социальных страховых рисков перечислены в п. 1 ст. 7 Закона об основах социального страхования. Здесь они выступают как предполагаемые события. Свершившиеся же события — это страховые случаи (достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, заболевание и др.). Они касаются застрахованных лиц и членов их семей. Нестраховые риски и случаи относятся к гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию (военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов и др.). Указанные выше жизненные обстоятельства можно классифицировать следующим образом:

1) биологического характера (беременность и роды; рождение детей; болезнь или травмы от общих причин; инвалидность от общих причин; смерть от общих причин; достижение пенсионного возраста);

2) производственного характера (несчастный случай на производстве; профессиональное заболевание; военная травма; заболевание, полученное в период прохождения военной или правоохранительной службы; инвалидность; смерть; выслуга лет);

¹ О различных взглядах на понятие социальной защиты населения см.: *Захаров М. Л., Тучкова Э. Г.* Право социального обеспечения России : учебник. М., 2005. С. 32–35; *Право социального обеспечения России : учебник / отв. ред. К. Н. Гусов.* М., 2009. С. 13–15; *Сирота И. М.* Право социального обеспечения в Украине : учебник. Харьков, 2006. С. 7–9; *Миронова Т. К.* Право социальной защиты. М., 2006. С. 163–172; *Жумангулов Г. М., Ахметова А., Ахметова Т.* Право социального обеспечения : учебник. Алматы, 2005. С. 22.

² См.: *Федорова М. Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 20; *Юдин В. П.* Социальная защита: понятие, сущность, границы : учеб.-метод. пособие. Казань, 1995. С. 5–29; и др.

3) экономического характера (безработица, инфляция, малообеспеченность);

4) демографического характера (наличие детей в семье; многодетность; неполнота семьи; одиночество; сиротство).

Субъектами в данных отношениях выступают инвалиды, лица пожилого возраста, семьи с детьми, малоимущие граждане и семьи и др. Им предоставляются медицинская помощь, пенсии, пособия и т.д. Это обеспечение предоставляется в соответствии с законодательством о социальном обеспечении.

Цель социального обеспечения — предотвратить, смягчить или устранить неблагоприятные последствия наступления страховых и нестраховых случаев. Для достижения этой цели создаются специальные финансовые источники. Деятельность по социальному обеспечению осуществляют органы государства, органы местного самоуправления, федеральные, региональные и муниципальные учреждения, организации-работодатели.

С учетом изложенного можно дать следующее определение понятия социального обеспечения. **Социальное обеспечение** — это система общественных отношений, складывающихся между гражданами и органами государства, местного самоуправления, организациями по поводу предоставления гражданам из специальных финансовых источников и на основе законодательства медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении страховых и нестраховых случаев, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, с целью предотвратить, смягчить или устранить неблагоприятные последствия наступления страховых и нестраховых случаев.

Система социального обеспечения и ее структура. Под системой в философской науке понимается совокупность взаимодействия элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство¹. Социальное обеспечение полностью соответствует признакам системы. Это целостное образование, состоящее из множества комплектов, которые находятся во взаимосвязи.

Определив понятие социального обеспечения, необходимо дать его компонентный (элементный) и структурный анализ как системы. Всякая система имеет внутреннюю организацию (структуру), которая представляет собой совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность².

¹ Краткий философский словарь / под ред. А. П. Алексеева. М., 2010. С. 348.

² Там же. С. 374.

Социальное обеспечение — система со сложной структурой, содержание которой может изменяться в зависимости от того, что берется за ее основу. Существуют две основные структуры: структура по общественным отношениям и структура системы социального обеспечения.

Структура по общественным отношениям — суть строение социального обеспечения как системы общественных отношений. Какие же виды общественных отношений здесь необходимо учитывать? Социальное обеспечение состоит из связанных между собой различных видов общественных отношений: экономических, социальных, политических и правовых.

Отношения по социальному обеспечению как экономические есть часть распределения. Как экономическая категория социальное обеспечение выражает совокупность отношений по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления общественной части необходимого и части прибавочного продукта.

Отношения по социальному обеспечению представляют собой часть общественных социальных отношений. В качестве таковых они связаны с обеспечением людей жизненными средствами, расширенным воспроизводством человека как производительной силы. Через институты социального обеспечения происходит обеспечение жизненными средствами определенных категорий людей: достигших пенсионного возраста, инвалидов, временно потерявших трудоспособность, семей с детьми, безработных, малообеспеченных и др. Социальные отношения базируются на экономических отношениях и обусловлены ими.

В политическом аспекте социальное обеспечение отражает цели социальной политики государства в данной области. Будучи политическими по характеру, отношения по социальному обеспечению тесно взаимосвязаны с экономическими и социальными отношениями как элементами структуры социального обеспечения. Экономические отношения, являясь в данной структуре основными, через механизм интересов оказывают на политические отношения определяющее влияние. Связь же политических и социальных отношений выражается в следующем. Социальные отношения определяют содержание и направленность политических отношений. В рамках же политических отношений решаются текущие социальные проблемы. Социальная политика выступает формой организации социальных отношений.

Одним из важнейших элементов структуры социального обеспечения как системы общественных отношений выступают правовые отношения. Их значение обусловлено ролью права в достижении целей социального обеспечения. Содержание правовых

отношений в структуре социального обеспечения определяется входящими в нее экономическими, социальными, политическими отношениями. Правовое воздействие на отношения по социальному обеспечению (экономические, социальные, политические) ограничено характером взаимоотношений экономики, социальной сферы, политики и права. Как известно, право вторично по отношению к экономике и в конечном счете зависит от базиса. Поэтому взаимодействие правовых и экономических отношений определяется взаимоотношениями экономики и права¹.

Социальные отношения создают основу для взаимодействия, существования и развития идеологических, в том числе правовых, отношений. Однако они связаны с правовыми отношениями опосредованно, через политические отношения. Право регулирует лишь те социальные процессы, которые получают отражение в политике на данном этапе развития общества.

Тесно связаны между собой правовые и политические отношения в области социального обеспечения. Социальная политика требует от государства применения правовых средств. В свою очередь, социальная политика не только пользуется правовыми нормами как средством для реализации своих целей, но и способствует совершенствованию права².

Исследование *структуры системы социального обеспечения* требует предварительного разъяснения понятия этой системы. Из предыдущих тезисов можно сделать вывод, что к компонентам указанной системы относятся денежные средства, субъекты обеспечения, виды обеспечения, право, точнее та его часть, которая касается регламентации социального обеспечения, а также органы, осуществляющие это обеспечение. Это дает возможность определить *систему социального обеспечения* как систему взаимосвязанных и взаимодействующих денежных источников, субъектов обеспечения, органов и учреждений, видов обеспечения и нормативных правовых актов.

Компонентами рассматриваемой системы являются ее части (государственная и негосударственная) и подсистемы (финансирования, управления, субъектов обеспечения, видов обеспечения, правовая), направленные на реализацию прав граждан в сфере социального обеспечения. Каждая из них образует относительно самостоятельную систему с собственным внутренним составом,

¹ Семякин М. Н. Экономика и право: проблемы теории, методологии и практики. М., 2006.

² Парягина О. А. Правовые проблемы социальной политики : учеб. пособие. Иркутск, 2001.

в то же время все они активно взаимодействуют, в результате чего осуществляется нормальное функционирование системы в целом.

Подсистема финансирования государственной части основана на двух способах (организационно-правовых формах) финансирования: обязательное социальное страхование и бюджетное финансирование.

Обязательное социальное страхование включает:

- 1) медицинское страхование;
- 2) пенсионное страхование;
- 3) страхование на случай временной нетрудоспособности;
- 4) страхование в связи с материнством;
- 5) страхование на случай смерти застрахованного лица или несовершеннолетнего члена его семьи;
- 6) страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В сфере обязательного социального страхования участвуют застрахованные лица, страхователи и страховщики. *Застрахованные лица* — это граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовому договору, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, иные граждане в случае, если законодательством РФ предусматривается уплата ими или за них страховых взносов на обязательное социальное страхование.

Страхователями здесь являются организации любой организационно-правовой формы, а также граждане, обязанные в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплачивать страховые взносы. В отдельных случаях страхователями могут быть органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. В качестве *страховщиков* выступают некоммерческие организации, создаваемые для обеспечения прав застрахованных лиц при наступлении страховых случаев. Такими некоммерческими организациями являются ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС и ТФОМС. Помимо Закона об основах социального страхования отношения в данной сфере регулируются Законом об обязательном медицинском страховании, Законом о страховании от несчастных случаев, Законом об обязательном пенсионном страховании, Законом о пособиях по временной нетрудоспособности. Тарифы страховых взносов установлены Законом о страховых взносах. На 2012–2016 гг. данные тарифы составляют: ПФ РФ — 22%, ФСС РФ — 2,9, ФФОМС — 5,1% в рамках предельной базы для начисления страховых взносов. Кроме того, в 2012–2015 гг. на сумму сверх предельной базы для начисления страховых взносов предусмотрены

взносы по тарифу 10%, уплачиваемые в ПФ РФ. Для самозанятых лиц (индивидуальные предприниматели и т.д.) предусмотрены особенности: в ФФОМС (обязательно) и ФСС (при добровольном вступлении в отношения по соответствующему виду страхования) устанавливается фиксированный размер взноса в сумме произведения МРОТ на соответствующий тариф, увеличенного в 12 раз, в ПФ РФ — в зависимости от дохода плательщика.

Страховые тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний устанавливаются федеральным законом на очередной финансовый год и плановый период. Эти страховые тарифы дифференцированы по классам профессионального риска.

Вторым способом финансирования государственной части российской системы социального обеспечения является бюджетное финансирование. *Бюджетное финансирование* осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Из федерального бюджета производится социальное обеспечение военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей, федеральных судей, лиц, пострадавших от радиационных воздействий, и др. Из бюджетов субъектов РФ финансируется выплата ежемесячного пособия на детей, социальное обслуживание, государственная социальная помощь, социальная поддержка.

Бюджетное финансирование регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год и законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год. В этих актах определены расходные обязательства Российской Федерации и субъектов РФ в сфере социального обеспечения. Среди федеральных законов, предусматривающих предоставление отдельных видов социального обеспечения за счет средств федерального бюджета, Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих, Закон о государственном пенсионном обеспечении, Закон о социальной защите инвалидов, Закон о ветеранах и др.

Подсистема финансирования негосударственной части системы социального обеспечения РФ включает средства местных бюджетов, средства организаций-работодателей, страховых медицинских организаций, негосударственных пенсионных фондов. С помощью этих источников осуществляется муниципальное социальное обеспечение, корпоративное социальное обеспечение, дополнительное медицинское страхование, негосударственное пенсионное обеспечение.

Подсистема управления государственной частью включает систему органов и учреждений, осуществляющих социальное обеспечение. Она образует две взаимосвязанные подсистемы: федеральные государственные органы исполнительной власти и федеральные государственные учреждения, а также государственные органы исполнительной власти и государственные учреждения субъектов РФ. В основе этого лежат положения п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ о том, что социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а также ч. 2 ст. 77 о том, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Единство указанной системы представляет собой одно из проявлений единства системы государственной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ)¹. К федеральным органам исполнительной власти относятся: Минздрав России, Минтруд России, Минобороны России, МВД России, Минюст России и др., их территориальные органы.

Особое положение в системе этих органов занимает Минтруд России. Согласно постановлению Правительства РФ от 31.05.2012 № 535 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» данное министерство 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, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), социальной защиты и социального обслуживания населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов и проведения медико-социальной экспертизы, а также по управлению государственным имуще-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 484.

ством и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Приоритеты Минздрава России определены в постановлении Правительства РФ от 31.05.2012 № 533 «О некоторых вопросах организации деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и Федерального медико-биологического агентства». Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Росздравнадзора, ФМБА России, а также координацию деятельности ФФОМС. Кроме того, Минтруд России координирует деятельность ПФ РФ и ФСС РФ.

Социальное обеспечение военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей осуществляют федеральные органы исполнительной власти, где граждане проходят военную и правоохранительную службу¹.

Социальное обеспечение за счет средств обязательного социального страхования осуществляют ПФ РФ и его территориальные учреждения, ФСС РФ и его территориальные учреждения, медицинские учреждения.

Пенсионный фонд РФ и его территориальные учреждения в соответствии с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2122-1, назначают и выплачивают пенсии с 1 января 2015 г. по Закону о страховых пенсиях и Закону о государственном пенсионном обеспечении.

Фонд социального страхования РФ и его территориальные учреждения согласно Положению о Фонде, утвержденному постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 № 101, выплачивают единовременные и ежемесячные страховые выплаты застрахованным лицам, пострадавшим от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, оплачивают расходы по их реабилитации и т.д.

Полномочия *органов государственной власти субъектов РФ* в сфере социального обеспечения обозначены в ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ряде других федеральных законов. К ним относятся как полномочия органов государственной власти субъектов РФ

¹ Подробнее об этом см.: Золотухин Г. А., Копытов А. В. Комментарий законодательства о пенсионном обеспечении граждан, проходивших военную службу, и членов их семей. М., 2002. С. 26–32; Антительва Н. В. Проблемы правового регулирования социального обеспечения военнослужащих. Омск, 2009.

по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов РФ, так и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, переданные для осуществления органами государственной власти субъектов РФ, которые осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

В подсистему управления субъектов РФ входят органы исполнительной власти, которые занимаются социальным обеспечением: министерства, управления, департаменты, комитеты социальной защиты населения, здравоохранения. Так, согласно Положению о Министерстве социальной политики Свердловской области, утвержденному постановлением Правительства Свердловской области от 12.05.2012 № 485, данное Министерство является областным исполнительным органом государственной власти Свердловской области, участвующим в проведении единой государственной политики и осуществляющим полномочия по оказанию государственных услуг и управлению в сфере социального обеспечения и координирующим в этой сфере деятельность иных исполнительных органов государственной власти Свердловской области. Территориальные органы этого Министерства – управления социальной политики.

В подсистему управления социальным обеспечением субъектов РФ входят также учреждения социального обслуживания населения, находящиеся в собственности субъектов РФ (центры социальной помощи семье и детям, комплексные центры социального обслуживания населения и др.).

Подсистема управления негосударственной части состоит из органов местного самоуправления, администрации организаций-работодателей, администрации страховых медицинских организаций и негосударственных пенсионных фондов.

В ст. 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральном законе положений, устанавливающих указанное право. Кроме того, ст. 19 данного Закона предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществ-

вляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — законами субъектов РФ¹.

Управление в сфере социального обеспечения осуществляется с учетом положений Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный Закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. В Законе даются понятия государственной услуги, муниципальной услуги, закреплены обязанности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, в том числе требования к организации представления услуг в электронной форме, предусмотрено включение услуг в реестр государственных услуг и реестры муниципальных услуг. Особое внимание в Законе уделено административным регламентам: установлены требования к их структуре, общие требования к разработке их проектов, требования к предоставлению государственных или муниципальных услуг², предусмотрены правила использования информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Управление социальным обеспечением в организациях-работодателях, страховых медицинских организациях, в негосударственных пенсионных фондах осуществляют их руководители, а также специально созданные структурные подразделения.

Подсистема субъектов обеспечения государственной части системы социального обеспечения охватывает практически все население страны. Одни граждане являются застрахованными, другие же обеспечиваются из бюджетных средств (федерального бюджета, бюджета субъектов РФ). Отдельные группы граждан могут обеспечиваться как из средств обязательного социального страхования, так и из бюджетных источников (федеральные судьи, гражданские государственные служащие, работники прокуратуры и др.).

¹ Подробнее о полномочиях органов местного самоуправления в сфере социальной защиты населения см.: Муниципальное право : учебник / под ред. А. Н. Кокотова. М., 2013. С. 242—246.

² Подробнее об административных регламентах см.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2010. С. 269—270.

В подсистему субъектов обеспечения негосударственной части входят жители отдельных муниципальных образований, работники определенных организаций, граждане, вступившие в отношения по добровольному дополнительному медицинскому страхованию, а также негосударственному пенсионному обеспечению. Как правило, они одновременно могут получать обеспечение за счет средств обязательного социального страхования, федерального бюджета, бюджета субъектов РФ.

Подсистема видов обеспечения государственной части системы социального обеспечения Российской Федерации представлена системой денежных выплат, натуральных видов и услуг. Ее составляют блоки, объединяющие однородные им, родственные виды обеспечения, которые могут рассматриваться как относительно самостоятельные системы: пенсионная, денежных пособий и компенсационных выплат; медицинской помощи; социального обслуживания; социальной поддержки; государственной социальной помощи; дополнительного социального обеспечения. Каждая система видов обеспечения может быть подразделена на подсистемы.

Видами негосударственного социального обеспечения являются муниципальные пенсии (доплаты к пенсиям), меры социальной поддержки, корпоративные пенсии, дополнительные медицинские услуги, негосударственные пенсии и др.

Правовая подсистема государственной системы социального обеспечения состоит из нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Правовая подсистема негосударственной части включает муниципальные правовые акты, уставы организаций, их коллективные договоры и локальные акты, локальные акты страховых медицинских организаций и негосударственных пенсионных фондов.

Функции социального обеспечения — это *обусловленные его природой и целевым назначением направления воздействия на общество.*

Между социальным обеспечением и обществом как системой и его элементами существует цепь связей. Общество и его составляющие воздействуют на социальное обеспечение. Это воздействие является первичным и определяющим. Одновременно имеет место цепь обратных связей: социальное обеспечение с помощью своих функций влияет на обуславливающие его факторы. Выполняя эти функции, социальное обеспечение представляет собой активный фактор развития общества.

Воздействие на общество осуществляется социальным обеспечением как целостной системой. В то же время каждая из основных сфер общества подвергается воздействию соответствующей функции. Поскольку общество подразделяется на пять основных сфер: экономическую, социальную, политическую, духовно-идеологическую и семейно-бытовую, — необходимо различать экономическую, социальную, политическую, духовно-идеологическую, демографическую функции социального обеспечения.

Экономическая функция социального обеспечения заключается в его положительном воздействии на экономику, на интересы и потребности людей как участников процесса производства. Она имеет сложную внутреннюю структуру и состоит из ряда взаимосвязанных подфункций: распределительной, обеспечительной и производственной.

С помощью *распределительной подфункции* происходит доведение до потребителей специфических материальных благ и услуг особым экономическим способом. Данная подфункция включает в себе способы аккумуляции средств в особых фондах и их распределения на различные цели — это действия органов государства, органов местного самоуправления, организаций по отчислению денежных средств в фонды, предназначенные для социального обеспечения, по направлению указанных средств для выплаты пенсий, пособий, обслуживания пенсионеров и др.

Сущность *обеспечительной подфункции* состоит в поддержании достаточного уровня материального благосостояния лиц, для которых средства социального обеспечения (пенсии, пособия и пр.) являются источником существования, в предупреждении обнищания народа.

Производственная подфункция включает в себя стимулирование граждан к труду, а также повышение производительности труда, воспроизводства рабочей силы путем создания благоприятных условий для формирования способности к труду у несовершеннолетних и освобождения трудовых ресурсов от пожилых и нетрудоспособных работников. Тем самым социальное обеспечение способствует созданию рыночных отношений, проведению экономических реформ.

Социальная функция отражает взаимосвязь социального обеспечения и социальной подсистемы общества. Социальное обеспечение направлено прежде всего на предупреждение, смягчение или устранение последствий наступления различных жизненных ситуаций. В зависимости от конкретной ситуации в социальной функции можно выделить защитную, реабилитационную и компенсационную подфункции.

Защитная подфункция заключается в защите граждан от неблагоприятных последствий наступления жизненных ситуаций (болезнь, инвалидность, старость и т.п.), а также от последствий перехода к рыночной экономике (безработица и т.п.). Это происходит путем выплаты пенсий, пособий, материальной помощи, предоставления услуг и т.д.

Реабилитационная подфункция состоит в восстановлении физических и иных способностей нетрудоспособных, приспособлении их к труду. Она осуществляется с помощью таких видов обеспечения, которые помогают восстановлению трудоспособности граждан и вовлечению их в трудовую деятельность (пенсии по инвалидности, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, трудовое устройство и профессиональное обучение инвалидов, снабжение их протезно-ортопедическими изделиями и средствами передвижения и т.д.).

Компенсационная подфункция — это возмещение утраченного заработка или дохода, а также повышенных расходов в случае утраты заработка или дохода, снижения уровня материальной обеспеченности в связи с уходом на пенсию по старости, инвалидности, при потере кормильца, в случае рождения ребенка, при повышении розничных цен на предметы потребления, безработице и др.

В *политическую функцию* входит связь между социальным обеспечением и политикой, прежде всего социальной политикой. Социальное обеспечение служит средством, с помощью которого реализуются цели социальной политики. Его институты и учреждения способствуют практическому осуществлению социально-политических мероприятий, намеченных государством. Социальное обеспечение играет важную роль в решении ряда общих задач социальной политики в современный период: предотвращении дальнейшего снижения жизненного уровня населения, улучшении материального положения его различных групп и слоев, снижении роста социальной напряженности в обществе.

Духовно-идеологическая функция социального обеспечения обусловлена связью между социальным обеспечением и духовно-идеологической сферой общества. Социальное обеспечение взаимодействует как с социальной сферой в целом, так и с ее компонентами — различными формами и уровнями общественного сознания, прежде всего с идеологией, моралью, социальной психологией. Поэтому в составе данной функции можно условно выделить идеологическую, моральную и социально-психологическую подфункции.

Идеологическая подфункция составляет отношения между социальным обеспечением и идеологией. Идеология отражает воззре-

ния классов и слоев общества на различные стороны жизни, в том числе и на социальное обеспечение, активно влияет на его характер и сущность. В свою очередь, эффективное социальное обеспечение положительно воздействует на сознание людей, укрепляет их доверие к государству.

Моральная подфункция охватывает связь между социальным обеспечением и этическими воззрениями, существующими в данном обществе. Существенное значение здесь имеют этические взгляды общества на отношение к малообеспеченным, детям, старикам, инвалидам. Социальное обеспечение включает предоставление материальной помощи экономически неактивным гражданам, обеспечение семей, потерявших кормильца, помощь в воспитании детей и т.д. Кроме того, благодаря моральной подфункции социальное обеспечение способствует укреплению нравственных начал в обществе.

Социально-психологическая подфункция основана на взаимосвязи социального обеспечения и социальной психологии. Для человека особое значение имеет уверенность в завтрашнем дне. Социальное обеспечение способствует реализации уверенности людей в будущем, их социальной защищенности, тем самым оказывая положительное воздействие на развитие социальной психологии.

Демографическая функция подразумевает воздействие социального обеспечения на демографические процессы, происходящие в обществе. Состояние социального обеспечения зависит от демографической структуры населения, характера демографических процессов. В свою очередь, социальное обеспечение оказывает активное положительное влияние на демографические процессы. В содержание демографической функции входит материальное стимулирование создания, развития и укрепления семьи, повышения рождаемости и др.

1.2. Реформирование законодательства о социальном обеспечении в XXI веке

Реформирование социального обеспечения — перманентный процесс для Российского государства.

Изменения касаются всех институтов права социального обеспечения.

За 14 лет XXI в. мы стали свидетелями двух пенсионных реформ.

Первая — реформа 2002 г. Два пенсионных закона вступили в силу — это Законы о государственном пенсионном обеспечении

и о трудовых пенсиях. Основное нововведение Закона о трудовых пенсиях — переход от распределительной системы пенсионного обеспечения к накопительной. Предполагалось, что трудовая пенсия (по старости) будет состоять из трех частей: базовой (выплачивалась за счет средств федерального бюджета), страховой (за счет части средств, поступавших от единого социального налога в ПФ РФ) и накопительной (гражданам предоставлялось право выбора: оставлять деньги в ПФ РФ, направлять в негосударственные пенсионные фонды). Устанавливалось, что средства, которые работодатель отчислял за работников в Пенсионный фонд, при назначении пенсии будут поделены на определенное число месяцев (ожидаемый период выплаты пенсии). Ожидаемый период выплаты пенсии ежегодно увеличивался, пока в 2013 г. не достиг максимума 228 месяцев (учитывая, что увеличивался знаменатель, размер пенсии фактически увеличиться не мог). В 2013 г. стали назначаться первые пенсии, в состав которых включалась накопительная часть. Накопительная часть полагалась не всем гражданам, а только лицам 1967 года рождения и моложе (Конституционный Суд РФ признал это положение не противоречащим Конституции РФ).

В 2013 г. началось активное обсуждение необходимости очередного реформирования пенсионного законодательства, что привело к принятию в декабре 2013 г. двух новых пенсионных Законов о страховых пенсиях и о накопительной пенсии. Одно из основных изменений Закона о страховых пенсиях — изменение формул расчета размера пенсий, если раньше в формуле деньги, поступившие в ПФ РФ (ПК — сумма расчетного пенсионного капитала) делились на T (ожидаемый период выплаты пенсии), то теперь деньги, поступающие в ПФ РФ, сначала переводятся в условные единицы «индивидуальный пенсионный коэффициент», а потом количество этих единиц умножается на стоимость одной единицы. Фактически, мы имеем дело с усложнением расчета пенсии для граждан.

Изменения касались и социальных пособий. Так, в пособиях по временной нетрудоспособности с 2007 г. произошли существенные изменения условий, влияющих на размер пособия. До этого момента размер пособия зависел от продолжительности непрерывного трудового стажа, однако Конституционный Суд РФ признал такое положение не соответствующим Конституции РФ и обязал федерального законодателя урегулировать порядок и условия реализации конституционного права каждого на социальное обеспечение в случае болезни. Непрерывный трудовой стаж был заменен страховым стажем.

В 2010 г. изменился порядок определения размера пособия по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам. Стали брать заработок за два года, предшествовавших году наступления страхового случая (изначально использовался заработок за 12 месяцев, предшествовавших месяцу наступления страхового случая).

С 2008 г. появились два новых вида пособия, которые предоставляются семьям военнослужащих, проходивших военную службу по призыву — единовременное пособие беременной жене военнослужащего и ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Система льгот практически полностью прекратила свое существование после вступления в силу Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (Закон о монетизации льгот). Термин «льготы» был заменен терминами «социальная поддержка» или «меры социальной поддержки», а бывшие получатели льгот были разделены на две категории: первые обеспечиваются за счет средств Российской Федерации, вторые — за счет средств бюджетов субъектов РФ.

С 1 января 2010 г. претерпел изменения институт социальной помощи. Законодательно была определена категория граждан, чей доход государство обязалось доводить до величины прожиточного минимума — неработающие пенсионеры. Было установлено, что неработающим пенсионерам, имеющим доход ниже величины прожиточного минимума, устанавливается социальная доплата к пенсии.

1.3. Предмет права социального обеспечения

Определение предмета права социального обеспечения неразрывно связано с самим понятием социального обеспечения. Однако общественные отношения, составляющие социальное обеспечение, не идентичны предмету права социального обеспечения.

Во-первых, общественные отношения могут быть предметом правового регулирования лишь постольку, поскольку они выступают в качестве волевых отношений, т.е. независимо от своего места в структуре социальных связей выражаются в волевом поведении людей и проявляются в виде имущественных, трудовых, организационных и иных социальных связей, имеющих волевой характер¹.

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 147.

Социальное обеспечение включает в себя конкретные акты поведения людей, направленные на создание специальных фондов и их распределение. Складывающиеся при этом общественные связи — волевая форма распределительных отношений, поэтому они поддаются правовому регулированию.

Во-вторых, как отмечено выше, в рамках социального обеспечения складываются три основные группы общественных отношений: по образованию и распределению финансовых источников, предназначенных для социального обеспечения, по управлению социальным обеспечением, по реализации гражданами своих прав на отдельные виды обеспечения. По своей природе и содержанию они далеко не однородны. Так, отношения, которые складываются в процессе образования фондов с целью социального обеспечения, являются типичными финансовыми отношениями и входят в предмет финансового права¹, отношения же по управлению социальным обеспечением обладают всеми признаками административных отношений и включены в предмет административного права².

Таким образом, в предмет права социального обеспечения входят отношения, складывающиеся между гражданами и органами государственной власти, местного самоуправления, организациями по поводу реализации гражданами своих прав на различные виды социального обеспечения.

Отношения, составляющие ядро предмета права социального обеспечения, представляют собой разновидность *имущественных отношений* и обладают всеми основными признаками последних. Данные признаки проявляются через *объект* и *содержание* указанных отношений. Отношения по социальному обеспечению возникают, как правило, в тех случаях, когда для граждан наступают неблагоприятные материальные последствия в виде утраты или снижения заработка или увеличения расходов. Поэтому объект этих отношений обычно составляют материальные блага (пенсии, пособия и др.), которые охватываются понятием «имущество», а также натуральные виды помощи и услуги материального характера.

Отношения по социальному обеспечению являются имущественными и по содержанию, поскольку связаны с собственностью. В рамках этих отношений происходит передача материальных

¹ Финансовое право : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишникова. М., 2007. С. 37—41.

² Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2010. С. 32—33.

благ, составляющих государственную (федеральную и субъектов РФ), муниципальную, частную и другие виды собственности, в собственность отдельных граждан, а также пользование объектами этих видов собственности.

Предмет права социального обеспечения неоднороден. Его ядро составляют пенсионные отношения и отношения по предоставлению денежных пособий, складывающиеся между гражданами и органами, предоставляющими обеспечение.

В предмет права социального обеспечения входят и иные отношения: по оказанию медицинской помощи, по социальному обслуживанию, социальной поддержке, по государственной социальной помощи. Все эти отношения обладают специфической природой и имеют разную степень связи с ядром предмета данной отрасли.

В то же время субъектами указанных отношений выступают лица, получающие пенсии и пособия, эти отношения возникают на основе одних и тех же юридических фактов. В силу этого все они тяготеют к ядру предмета права социального обеспечения и входят в состав предмета. Большинство из них являются имущественными.

В предмет права социального обеспечения входит значительное число нематериальных отношений (процедурные, процессуальные). Они способствуют возникновению и развитию материальных отношений, обеспечивают их нормальное функционирование и охрану (отношения по установлению фактов, имеющих юридическое значение, по предоставлению обеспечения, в связи с юридической ответственностью сторон этих отношений; по рассмотрению споров).

С учетом сказанного, **предмет права социального обеспечения** составляют *пенсионные отношения, отношения по обеспечению пособиями, по оказанию медицинской помощи, по социальному обслуживанию, социальной поддержке, государственной социальной помощи, дополнительному социальному обеспечению, а также тесно связанные с ними отношения по установлению фактов, имеющих юридическое значение, по предоставлению обеспечения, в связи с юридической ответственностью сторон этих отношений и по рассмотрению споров.*

Структура предмета права социального обеспечения определяется условиями возникновения и функционирования отношений по социальному обеспечению и объектами этих отношений. Исторически сложилось так, что в указанных отношениях каждому жизненному событию (страховому, социальному случаю, группе однородных событий) соответствует конкретный объект отношения (вид материального блага, услуги), с помощью которых удов-