Оглавление

Введение.....3
1. Общая характеристика источников права социального обеспечения.....6
1.1. Понятие источника права социального обеспечения.....6
1.2. Система источников права социального обеспечения.....13
2. Нормативные правовые акты как источник права социального обеспечения.....19
2.1. Федеральные законы и их роль в регулировании отношений в сфере права социального обеспечения.....19
2.2. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере права социального обеспечения.....31
Заключение.....65
Перечень принятых сокращений.....69
Список используемых источников.....70

Введение

Актуальность темы. Социальная значимость норм права, которые регулируют общественные отношения в области социального обеспечения - это основная гарантия права на жизнь. Нормы права представлены в обществе как источники права, за которыми располагается государство, обладающее собственной силой принуждения в части обеспечения реализации данных источников.

При этом, по словам автора А.В. Радоновой, «…понимание права может совершаться по-всякому, возможно рассматривать его в определенно-нормативном либо наиболее широком смысле, обратив внимание на качество источников идеи свободы, справедливости. Вскоре человек однозначно сталкивается с каким-либо источником права».[1]

Непосредственное утверждение принципов правового, социального государства, а также обеспечение прав и свобод человека и гражданина в практике вызывает проблемы в настоящее время. С целью совершенствования и эффективности источников права, следует достигнуть положительных перемен и в правовом регулировании, и в правовом применении. Здесь необходимо отметить проблемы целостности правового положения Российской Федерации (далее - РФ), а также верного сознания связи источников права федерального значения с субъектами РФ, общности развития источников права, в том числе в применении дифференцированных позиций в области правового регулирования материальных отношений.

Право социального обеспечения сосредоточивает в себе способы увеличения источников, обновленных общепризнанных норм как международного права, так и нормативные правовые акты субъектов РФ, местного самоуправления, локальные акты. Ввиду увеличения круга регулирования общественных отношений социальным обеспечением,

[1] Радонова А.В. Основные формы социального обеспечения и социальной защиты населения // Историческая и социально-образовательная мысль. №3. 2014. С. 202-204

происходят изменения в предметной области права. Модификация основных видов социального обеспечения является причиной возникших перемен. Проблемы в усложнении регулирования отношений, складывающихся в данном праве, недостаточное правовое регулирование, имеют достаточную актуальность в данное время, тем самым их развитие сопровождается в постоянно изменяющихся взаимоотношениях как с отношениями внутри страны, так и международными отношениями.

Вышеназванные аспекты обуславливают актуальность и проблему данного исследования.

Целью работы является анализ особенностей источников права социального обеспечения, а также выявление проблем в практике их правоприменения.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть понятие источника права социального обеспечения.
2. Изучить систему источников права социального обеспечения.
3. Проанализировать нормативные правовые акты как источник права социального обеспечения.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в сфере социального обеспечения.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, законы и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере права социального обеспечения, международные источники.

Теоретическая основа исследования. С позиции теоретических подходов, используемых в работе, для нас востребованными являются базовые концепции системного подхода и системного анализа: труды Адриановской Т.Л., Горшкова А.В., Радоновой А.В., Филипповой Э.М. и др.

Методологической основой являются как общенаучные методы научного познания (диалектический метод, методы анализа и синтеза), так и специальные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Нормативную основу исследования составили: Конституция РФ, ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ».

Эмпирическую основу исследования составляет анализ законодательства в системе источников права социального обеспечения.

Структура работы. Данная работа включает в себя: введение, основную часть, состоящую из двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключение и список источников и литературы.

1. Общая характеристика источников права социального обеспечения

1.1. Понятие источника права социального обеспечения

Понятие «источник права» можно охарактеризовать в двух значениях.

Во-первых, как фактор образования права. Государство в целом является правообразующей силой, которая закрепляет в праве свободу и интересы народа.

Во-вторых, он характеризует юридическую природу государства. При этом «источник права» описывает результаты правотворческой деятельности.

В данное время проблемные аспекты применения источников права социального обеспечения, исследованы не в полной мере, а лишь частично.

Стоит отметить, что ранее, еще до того, как право социального обеспечения было признано самостоятельной отраслью права, источники, нормы каких регулировали социально-обеспечительные отношения, представляли собой составную часть источников трудового, колхозного, административного права. В настоящее время данная отрасль права является самостоятельной.

Рассмотрим некоторые подходы к определению понятия «источников права».

Е.Е. Мачульская считает, что источники права - это внешние формы организации его содержания, какое присутствует в определенных нормативных актах. Такие акты, по её мнению, могут содержать только нормы права социального обеспечения. Она также отмечает, что отечественному праву типично то, что главными его источниками считаются нормативные правовые акты. В различие от остальных правовых актов данные акты предназначены для многократного использования.[2]

М.В. Филиппова утверждает: «Источниками советского права социального обеспечения являются формы выражения воли народа в правовых

[2] Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник / Мачульская Е.Е. – М.: Юрайт, 2016. – 442 с.

нормах, которые относятся к этой отрасли права. Непосредственно нормы права социального обеспечения закреплены в государственных нормативно-правовых актах».[3]

Т.Л. Адриановская выделяет, что источники права социального обеспечения - это нормативные акты, которые являются результатом правотворческой деятельности компетентных органов, которые, в свою очередь, выражают волю государства, и направлены на регулирование отношений, складывающихся ввиду обеспечения граждан из специализированных фондов социального обеспечения и деятельности уполномоченных органов по вопросу осуществления социального обеспечения».[4]

Основываясь на общей теории права, отметим, что источники права - это внешние формы выражения правотворческой деятельности страны, с поддержкою которой свобода законодателя становится неотъемлемой для выполнения.

Анализ понятия «источники права социального обеспечения» указывает на то, что в данной области права в полном объеме представлены теоретические подходы, дискуссии, относящиеся непосредственно к общей теории права, а также к трудовому праву. До признания права социального обеспечения самостоятельной отраслью, многие авторы относили нормы социального обеспечения к числу источников трудового права.

Понятие источников права социального обеспечения рассматривается в научной литературе в качестве научной дефиниции, охватывающей общие признаки, свойственные данному явлению, поэтому определение понятию источников права социального обеспечения можно представить следующим образом: источники права социального обеспечения являются внешней формой

---

[3] Филиппова М.В. Право социального обеспечения: учебник и практикум / М.В. Филиппова [и др.]. – М.: Юрайт, 2017. – 384 с.

[4] Адриановская Т.Л. Право социального обеспечения. Институт пособий и компенсационных выплат: учебно-практическое пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ Адриановская Т.Л., Карданова И.В. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. - 455 с.

правотворческой деятельности государства по регулированию отношений в сфере социального обеспечения, ввиду чего воля законодателя обретает обязательность для исполнения. Правотворческая деятельность государства в качестве результата, имеет нормативные правовые акты, которые содержат нормы права социального обеспечения. Следовательно, они, объективированные лишь в определенной форме, становятся общеобязательными, правовыми, осуществление каких обеспечивается методами государственного воздействия.

Что касается решений правотворческих органов о создании, изменении, отмене норм права социального обеспечения, следует отметить, что они относятся к числу источников права. Соответственно, создание данного источника является неотъемлемой частью правотворчества, в отсутствии неё невозможно появление норм права социального обеспечения, а решение уполномоченного органа не сможет приобрести направленность государственной воли, нормы права.

Источниками права социального обеспечения признаются разные нормативные правовые положения, которые регулируют совокупность общественных взаимоотношений, какая является частью предмета предоставленной ветви права.

Наряду с переменами материальных условий жизни нашего общества, которые отражаются в рассматриваемых источниках права, изменяются и источники права общественного обеспечения. На сегодняшний день данное проистекает достаточно нередко, во взаимосвязи с тем, что законы в сфере социального обеспечения изменяются. Обветшавшие нормативные акты права откладываются либо меняются, дополняются или принимаются новые, надлежащие рыночным взаимоотношениям.

Источники права социального обеспечения необходимо систематизировать по разным основаниям:

1) по уровню их значимости и субординации, соответственно, по юридической силе;

2) по сфере их действия;

3) по органам, которые принимали нормативные акты;

4) по форме акта;

5) по правовым системам.

Посреди приведенных классификаций наибольшее фактическое значение имеет классифицирование источников права социального обеспечения по их юридической силе и по органам, принимающим их.

По первому основанию источники разделяются на законы и подзаконные акты законодательства, относящиеся к сфере социального обеспечения. Законы, в свою очередь, имеют высшую юридическую силу, а также главенство по сопоставлению с любыми иными нормативными правовыми актами (далее - НПА). Данное положение разъясняется тем, что законы принимает высший законодательный (представительный) орган власти РФ и ее субъектов. Согласно Конституции РФ вопросы, касающиеся регулирования взаимоотношений в области социального обеспечения относятся к общей зоне ответственности РФ и ее субъектов.[5] Законы бывают конституционными, кодифицированными и текущими. Конституция РФ, является основным законом РФ, какая была принята по результатам референдума 12 декабря 1993 г. Среди Конститутивных законов можно отметить Декларацию прав и свобод человека и гражданина 1991 г. (принятая постановлением Верховного Совета РСФСР).

Важно отметить, что главные положения Декларации законодательно закреплены в Конституции РФ.

Конституция РФ считается основанием только текущего законодательства в нашем государстве. В ст. 7 указано, что РФ - это социальное государство, политическая деятельность его направлена на создание

[5] п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

положений, которые способствуют обеспечению достойной жизни и свободному развитию каждого человека.

В нашей стране охраняются труд и здоровье людей, гарантируется государственная помощь семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, развертывается система социальных служб, инсталлируются государственные пенсии, пособия и другие гарантии социальной защиты.

В ст.18 Конституции РФ предусмотрена норма о действующих правах и свободах человека и гражданина.

Что касается Федеральных законов, то они делятся на следующие виды:

- конституционные;

- текущие.

Федеральные конституционные законы включают в себя законы, принимаемые по вопросам, прямо указанным в Конституции РФ.

Текущие - федеральные законы, принимаемые в соответствии с Конституцией и конституционными федеральными законами (далее ФКЗ). В праве социального обеспечения они относятся к отдельным правовым институтам.

Существует также особый вид, к которому относятся кодифицированные законы, т.е. большие акты, которые предназначены для комплексного регулирования определенной области общественных отношений. Кодифицированный акт в сфере социального обеспечения - это Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» от 21.11.2011 г. Следует также отметить, что кодифицированным источником может являться Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования», в котором закрепляются основные принципы и положения обязательного социального страхования, виды социальных страховых рисков, а также представлены страховые случаи, перечислены права и обязанности сторон обязательного социального страхования.

По форме акта к числу источников права социального обеспечения относятся законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, Минтруда РФ, Миграционной службы и многих др.

По сфере действия выделяют следующие источники права: общефедеральные, республиканские в составе РФ и остальных субъектов РФ (областные, краевые), отраслевые, муниципальные и локальные.

Особенность данного основания состоит в том, что лица, на каких распространяются отдельные общепризнанные положения законодательства о социальном обеспечении. Здесь непосредственно предусмотрена дифференциация в праве социального обеспечения, зависев от естественно-природных критерий или с учетом необъективных особенностей (к примеру, дети, женщины, пожилые люди, инвалиды).

Особенности источников права социального обеспечения заключаются в том, что на дифференциацию в данной отрасли права могут влиять объективные производственные факторы, природно-климатические условия или субъективные особенности (в том числе женщин, инвалидов, детей, пожилых людей). Кроме того, многообразие источников права социального обеспечения предполагает возможность охарактеризовать непосредственно важные, основополагающие нормативные акты, где закреплены права граждан на разные виды социального обеспечения, регламентирован порядок осуществления данных предписаний, соответствующих НПА.

Необходимо обратить внимание на то, что в праве социального обеспечения содержится сочетание нескольких уровней правового регулирования, в том числе: централизованный с региональным, муниципальный и локальный, это также считается особенностью рассматриваемого права. Ведь такое многообразие уровней правового регулирования обуславливается важностью дифференциации условий и норм социального обеспечения, включая особенности определенной территории, отрасли экономики, организации. Сюда также относятся и климатические, экологические и др. особенности. Рассмотренные особенности в праве

социального обеспечения невозможно отразить на каком-то одном уровне власти, ввиду чего требуется участие в их разрешении и иных социально ответственных субъектов.

К числу основных признаков источников права социального обеспечения относятся:

- нормативный характер предписаний;

- обязательность для исполнения;

- сила государственного принуждения.

Вопросы, касающиеся социального обеспечения, согласно ст. 72 Конституции РФ отнесены к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. По ним должны издаваться федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними законы и иные НПА субъектов РФ. Следовательно, необходимо уделить внимание активному развитию законодательной деятельности субъектов РФ, в итоге какой создается широкий спектр источников.

Особенностью рассматриваемых источников также следует считать и то, что «определение государственных пенсий и социальных пособий осуществляется в соответствии с законами».[6]

При анализе правотворческой деятельности компетентных органов, важно отметить, что формирование отечественной системы социального обеспечения связано с принятием НПА в виде законов в области пенсионного обеспечения, обеспечения пособиями, социального обслуживания. Кроме этого, рассмотренные нами особенности содержания источников права социального обеспечения имеют правоустанавливающий характер. Граждане имеют определенные права в части получения разных видов социального обеспечения.

Таким образом, многие источники права социального обеспечения могут обуславливать лишь основные акты, где закреплены права граждан на

---

[6] Ст.39 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

получение разных видов социального обеспечения, в соответствии с требованиями и условиями их предоставления, а также регламентирован организационно-правовой порядок в предписаниях данных нормативных актов.

1.2. Система источников права социального обеспечения

Право социального обеспечения в критериях перехода к рыночным взаимоотношениям имеет достаточно трудную систему юридических источников, что обусловлено характером правового регулирования данной ветви права. Предмет предоставленной ветви подключает различные общественные отношения, а конкретно: отношения по предлогу финансовых выплат; естественных видов социального обеспечения; отношения процедурного и процессуального нрава.

Многообразие источников права социального обеспечения предопределяет вероятность описания лишь важных, основных актов, в каких закреплены права людей на получение разных видов социального обеспечения, в соответствии с требованиями и условиями их предоставления, регламентирован организационно-правовой порядок осуществления отмеченных предписаний соответственных НПА.

Система источников права социального обеспечения содержит в себе несколько категорий, т.е. нормы законодательных актов.

Первая категория источников права социального обеспечения - это общепризнанные положения международных актов.[7]

Согласно положениям Конституции РФ, общепризнанные положения международного права и международные договоры РФ считаются смешанной частью ее правовой системы. Если международный договор РФ устанавливает правила, которые не предусмотрены законодательством, в таком случае преимущество имеют правила международного контракта. При этом, отметим,

[7] Горшков А.В. Право социального обеспечения: учебное пособие/ Горшков А.В. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. - 188 с.

что нормы международных договоров должны иметь высшую юридическую силу по сопоставлению с законодательством РФ. Здесь имеет важное значение Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина от 1973 года, Всеобщая декларация прав человека 1948 года.

Первую категорию источников составляют конвенции МОТ. В том числе: Конвенция № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (1962 г), здесь сосредоточено положение, предполагающее улучшение степени жизни как главной цели в период планирования экономического развития, Конвенция № 118 «О равноправии в социальном обеспечении» (1962 г).

Среди новых источников права социального обеспечения необходимо выделить нормы соглашений, которые заключаются странами Содружества Независимых Государств (далее - СНГ), которые устанавливают условия и порядок социального обеспечения граждан при переезде из одного государства СНГ в иное. Это Соглашение «О гарантиях прав граждан государств - членов СНГ в области пенсионного обеспечения» (от 13 марта 1992 г).

Вторая категория источников - законодательство РФ. Здесь особое место занимает Конституция РФ. В ней предусмотрен правовой статус граждан в области социального обеспечения. Важно отметить гарантии Конституции РФ каждому гражданину в сфере социального обеспечения по возрасту, при заболевании, инвалидности, потери кормильца, с целью обучения детей и в других случаях, которые установлены законодательством.[8] Инсталлируются законодателем государственные пенсии и социальные пособия. Здесь особое значение имеют Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» от 21 ноябрь 2011 г. Данный нормативный документ закрепляет гражданские права на охрану здоровья различных групп субъектов, в том числе: семьи, не достигших совершеннолетия, пожилых людей, инвалидов, беременных

[8] 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

женщин, а также женщин-матерей. Отметим, что Основами закрепляются гарантии обеспечения данного права, среди каких - право на безвозмездное получение разного рода медико-социальной поддержки.

В данной сфере действует много законов. Но для предоставленной ветви отличительным считается то, что нет единого кодифицированного источника, стабилизирующего совокупность общественных взаимоотношений, составляющего предмет права социального обеспечения. На нынешний день права людей на тот либо другой ряд социального обеспечения зафиксированы в федеральном законодательстве, которое регулирует пенсионное обеспечение: «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «О страховых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей».

В настоящее время функционирует много федеральных законов, которые закрепляют отдельные виды социальных услуг, предоставляемые гражданам в соответствии с системой социального обеспечения. Здесь выделяются ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Индивидуальная категория включает в себя законы РФ и федеральные законы, которые закрепляют льготные права для инвалидов, ветеранов, семей с детьми. К примеру, Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 18 июня 1992 г., ФЗ «О ветеранах», ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» и т.д.

В данную категорию включаются законы регионов РФ. Ими предусматриваются законодательные гарантии по социальной защите инвалидов, пожилых людей, семей, где есть дети, не имеющих работу, малоимущих слоев населения в пределах определенного субъекта РФ.

Третья категория включает подзаконные НПА, среди каких особенное место занимают указы Президента РФ в области социального обеспечения. Они считаются неотъемлемыми для исполнения на всей территории РФ. Но в них не должно быть противоречий Конституции РФ и федеральному законодательству.[9]

В данной группе отметим Указы Президента РФ: «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» от 5 мая 1992 г., «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда РФ и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда РФ и членам их семей» от 7 февраля 2000 г.

Создавая Указ, Президент РФ предусматривает повышение уровня компенсационных выплат пенсионерам.

Четвертая категория подзаконных актов включает нормативно-правовые постановления Правительства РФ, устанавливающие порядок применения положения законодательства в части отдельных видов социального обеспечения (пенсии, пособия, компенсации). Ими могут устанавливаться дополнения к социальной защите, ориентированные на конкретные слои населения в России. К примеру, Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г., «О порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей», Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. «О приемной семье», Постановление Правительства РФ от 8 апреля 1999 г. «О гарантированном обеспечении граждан жизненно необходимыми и важнейшими лекарственными средствами, а также о некоторых условиях льготного обеспечения граждан льготными средствами» и др.

Постановления Правительства РФ являются источниками права социального обеспечения - это наибольшая категория подзаконных НПА.

---

[9] Ст.90 Конституции 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

Особая роль в нормотворчестве по вопросу социального обеспечения в пределах своей компетенции принадлежит участию федеральных министерств и ведомств. Здесь важное значение имеет Министерство труда и социального развития РФ - центральный орган федеральной исполнительной власти, руководящий обеспечением единой государственной политики в сфере социальной защиты разных слоев населения, нуждающихся в государственной помощи.[10] Здесь необходимо выделить примерное положение «Об индивидуальной программе реабилитации инвалидов» от 27 декабря 1996 г., Постановление Минтруда РФ от 10 февраля 1998 г. «Об утверждении Порядка работы территориальных органов Минтруда по вопросам занятости населения с детьми - сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Среди нормативных актов других министерств и ведомств можно выделить, например, Инструкцию «О порядке осуществления контроля за организацией экспертизы временной нетрудоспособности» (утв. Минздравом и Фондом социального страхования РФ) и др.

Муниципальные и локальные нормативные акты являются источниками права социального обеспечения. К примеру, Постановление Главы администрации г. Казани от 1 июня 1998 г. «О предоставлении льготных бытовых услуг» и т.п. Локальным источником может быть коллективный договор какой-либо организации.

Данные категории составляют классификацию данных источников права непосредственно по юридической силе.

Таким образом, данными источниками предполагается классификация в зависимости от вида общественных отношений, которые они регулируют.[11]

---

[10] Кауфман А.А. Право социального обеспечения в схемах и определениях: учебное пособие / Кауфман А.А. – М.: Проспект, 2016. – 80 с.

[11] Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: базовый курс / Сулейманова Г.В. – М.: Юрайт, 2013. – 576 с.

Приведем несколько групп НПА, которые регулируют общественные отношения, связанные с:

- пенсионным обеспечением лиц;

- обеспечением граждан пособиями, компенсациями;

- предоставлением гражданам социальных услуг в сфере социального обеспечения.

Классификация же по источникам финансирования подразумевает основное содержание НПА.

Таким образом, отметим, что источники права социального обеспечения - это различные нормативные правовые акты, которые регулируют совокупность общественных отношений, которая является частью предмета предоставленной области права.

Исходя из классификации источников права социального обеспечения, важно выделить следующее: многообразие источников права социального обеспечения предполагает возможность охарактеризовать непосредственно важные, основополагающие нормативные акты, где закреплены права граждан на социальное обеспечение, отражены основные требования и условия их предоставления, регламентированы организационно-правовой порядок осуществления данных предписаний, соответствующих НПА.

Следовательно, система источников права социального обеспечения содержит в себе общественные отношения, связанные с:

- пенсионным обеспечением лиц;

- обеспечением граждан пособиями, компенсациями;

- предоставлением гражданам социальных услуг в сфере социального обеспечения.

2. Нормативные правовые акты как источник права социального обеспечения

2.1. Федеральные законы и их роль в регулировании отношений в сфере права социального обеспечения

Законодательство является сложным многогранным действием, т.е. объектом неизменного, глубокого исследования специалистами разных наук: философии, социологии, права.

Образование правового государства связано с повышением значения законодательства в качестве особого источника права. Закон должен защищать в общественные интересы, быть основным регулятором общественных взаимоотношений, гарантом прав и свобод человека.

Важно провести анализ федеральных законов, которые содержат общепризнанные положения права социального обеспечения, проанализировать их содержание и сущность.

Конституция РФ в качестве основной базы всего текущего законодательства в РФ закрепила положение о том, что РФ является социальным государством, политика какого направлена на создание условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека. В РФ обеспечена охрана труда и здоровья граждан, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, активно развивается система социальных служб, осуществляется установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.[12]

Конституцией РФ закрепляются права граждан на социальное обеспечение по возрасту, при наступлении болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей, охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных учреждениях здравоохранения, на защиту

[12] Ст.7 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

материнства и детства, на судебную защиту, на возмещение государством вреда, который причинен незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти.

Кодификационный закон, нормы которого регулируют общественные отношения не только в сфере социального обеспечения - Основы законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан» от 21 и ноябрь 2011 г. Здесь закрепляется понятие охраны здоровья граждан и основные принципы данной охраны, права граждан в сфере охраны здоровья. Изначально, в источнике права данного высокого уровня было закреплено основное положение этого права, учитывая специфику субъектов - его носителей. Отдельно предусматривалось право на охрану здоровья: семьи, беременных женщин и матерей, несовершеннолетних, военнослужащих, граждан пожилого возраста, инвалидов и т.д.

Гарантиями осуществления медико-социальной помощи гражданам в соответствии с Основами, являются: первичная медико-санитарная помощь, скорая и специализированная медицинская помощь, медико-социальная помощь гражданам, имеющим заболевания, которые опасны для окружающих.

Кодификационный акт - Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». После его принятия утратили силу многие НПА разного уровня, ведь он закрепил общую систему пособий, которые предназначены для граждан, имеющим детей. В том числе: пособие по беременности и родам женщине, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, пособие в связи с рождением ребенка, которое полагается каждой семье, пособие за время отпуска по уходу за ребенком до достижения им полутора лет, ежемесячное пособие на ребенка с момента его рождения и до достижения 16 (учащимся 18) лет.

Согласно положениям Конституции РФ, Президентом РФ издаются указы и распоряжения, которые являются обязательными для исполнения на всей

территории РФ. Они, в свою очередь, не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.[13]

Следующим уровнем иных НПА являются постановления Правительства РФ. Постановления Правительства устанавливают правовой механизм реализации прав граждан в области социального обеспечения. Порядок назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, предусмотренный Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», регулируется соответствующим Положением, которое утверждено Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. Порядок назначения и выплаты пенсий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры РФ и их семьям регулирует Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г.

Анализ нормативных правовых актов, теоретических источников и сложившейся практики по исследуемой проблеме позволяет выделить следующие группы субъектов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти:

1) общественно-государственные структуры (например, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные наблюдательные комиссии);

2) общественные объединения;

3) средства массовой информации;

4) отдельные граждане[14].

---

[13] Ст.90 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

[14] Бондарь Н.Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3; Зубарев С.М. Указ. соч.; Киричек Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской

С 1 июля 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[15]. Этот Закон регламентирует деятельность оригинального, не имеющего аналогов в отечественной истории, контрольного органа - Общественной палаты Российской Федерации (далее - Общественная палата), одной из главных задач которой является осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Прошедшее после создания время показало, что общественный контроль стал одним из основных направлений работы Общественной палаты. Она, в частности, принимает участие в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (на начало 2014 г. - 48 советов), а также содействует созданию региональных общественных палат. К концу 2013 г. их стало уже 77[16].

21 мая 2008 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации был принят Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[17]. Указанный Закон создал правовую основу для продолжения традиций общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, которые были заложены в дореволюционный период и получили дальнейшее развитие в советское время. Социальная значимость такого контроля в современных условиях не вызывает

Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1094 - 1100; Панченко П.Н. Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы формирования его системы // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 50 - 53; Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2014. № 11; и др

[15] Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277

[16] URL: www.oprf.ru.

[17] Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789

сомнения, т.к. только в учреждениях уголовно-исполнительной системы по состоянию на 1 мая 2014 г. содержалось 676,4 тыс. человек[18]. В соответствии с Законом субъекты контроля - общественные наблюдательные комиссии и их члены - наделены полномочиями по проверке соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, подведомственных ФСИН России, МВД России, Минобороны России, ФСБ России и Минобрнауки России. На 1 мая 2014 г. общественные наблюдательные комиссии (далее также - ОНК) сформированы в 79 субъектах Российской Федерации[19].

Деятельность перечисленных общественно-государственных структур в целом позитивно воспринята как обществом, так и властью, что, по всей вероятности, послужило основанием для включения в перечень субъектов общественного контроля (ст. 7 законопроекта) Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных палат (советов) муниципальных образований, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в общественном контроле в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, смогут участвовать: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) наблюдательные советы; 3) общественные инспекции; 4) группы общественного контроля; 5) иные организационные структуры общественного контроля.

Нетрудно заметить, что большинство из предлагаемых разработчиками законопроекта субъектов общественного контроля уже создано и функционирует при поддержке государства. Вызывает удивление отсутствие в указанном перечне первосубъектов общественного контроля - граждан и их объединений. Хотя в ст. 3 не только закреплено право участия в общественном контроле граждан как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, но и достаточно

[18] URL: www.fsi№.su
[19] URL: www.oprf.ru

подробно раскрыты возможности реализации этого права.

Отсутствие граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в перечне субъектов общественного контроля в силу указания ст. 4 о том, что «под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля», может фактически вывести их как из поля действия будущего закона, так и из сферы общественного контроля в целом. Это противоречит и действующему отечественному законодательству, и сложившейся контрольной практике.

Проведенный нами анализ федерального законодательства показал, что в различном объеме общественный контроль как средство обеспечения законности предусмотрен в 25 федеральных законах. При этом граждане и общественные объединения в качестве основных субъектов общественного контроля определены в 15 федеральных законодательных актах.

В современной России принципиальная возможность участия общественных объединений в контроле за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц вытекает из ст. 30 Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений, а также ст. 32 Конституции, согласно которой граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

Данные конституционные положения получили дальнейшее развитие в Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[20], где определен порядок реализации гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Они создаются для защиты общих интересов и достижения общих целей, в т.ч. и в части общественного контроля за

[20] Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930

деятельностью государственных органов. Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

На практике сегодня функционирует несколько тысяч общественных объединений, которые относятся к категории неправительственных правозащитных организаций (НПО)[21], осуществляющих контроль за деятельностью государственных органов в области соблюдения прав и свобод человека в различных общественных сферах. Помимо НПО в России действует ряд общественных объединений, уставной целью которых позиционируется контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления. Примерами здесь являются общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», созданная в 1992 г. в г. Санкт-Петербурге, и межрегиональная общественная организация «Гражданский контроль» (г. Москва,).[22] По всей видимости, только подобные общественные объединения и должны стать субъектами общественного контроля. Поэтому целесообразно отразить данное положение не только в законопроекте, но и в статутном законе.

В российской правовой доктрине нормативные правовые акты традиционно принято делить на две категории: законы и подзаконные акты[23]. Но термин «подзаконные акты» не встречается ни в Конституции РФ, ни в конституциях (уставах) субъектов РФ. В российской Конституции для их наименования используются иные термины: «правовые акты» (ч. 1 ст. 15, п. 2 раздела 2), «нормативные акты» (ч. 2 и ч. 6 ст. 125) и «нормативные правовые акты» (ч. 3 ст. 15, п. «а» ч. 1 ст. 72, ч. 2, 4 - 6 ст. 76), наконец, «акты органов

---

[21] Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации. Справочник. М., 2012; Интернет-портал «Правозащитная Россия». URL: www.pravo-rus.ru

[22] URL: www.gkrf.ru

[23] Бошно С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2014. № 12.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 85) и «акты государственных или иных органов» (ч. 2 ст. 120). Сравнительно редко этот термин употребляется в федеральных законах и в самих подзаконных актах. В частности, в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» в первоначальной редакции для обозначения подзаконных нормативных актов использовался только термин «нормативный акт»; в поправках, внесенных в этот Закон в 2010 и 2014 гг., появился термин «нормативный правовой акт». Но это не мешает судам, в том числе Конституционному Суду РФ, использовать этот термин в своих решениях.

Следует отметить, что российский законодатель не стремится к уточнению вышеуказанных терминов и понятий. Определение «подзаконных актов» отсутствовало и в проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который был внесен группой депутатов Государственной Думы и принят в первом чтении в 1996 г., но при рассмотрении во втором чтении 12 мая 2004 г. был отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения. Несмотря на неоднократные призывы представителей отечественной юридической науки, ни исполнительная, ни законодательная власть не стремится связывать себе руки излишней регламентацией нормотворчества.

В соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ в порядке абстрактного нормоконтроля проверяет не только федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, но также и подзаконные нормативные акты. На федеральном уровне - нормативные акты, принятые Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации; на региональном уровне - нормативные акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституционным Судом Российской Федерации осуществляется проверка лишь некоторых указанных в Конституции

подзаконных нормативных правовых актов.[24]

Определяя полномочия Конституционного Суда в этой сфере по запросам органов государственной власти, действующие нормы ограничивают круг проверяемых подзаконных актов на федеральном уровне: проверка нормативных правовых актов федеральных министерств и ведомств на соответствие Конституции законодательством Российской Федерации не предусматривается. Но применительно к уровню субъектов Российской Федерации этот круг подзаконных нормативных актов ни Конституцией, ни законом формально не уточняется. В связи с этим возникает вопрос о возможности проверки Конституционным Судом Российской Федерации подзаконных нормативных правовых актов региональных министерств и других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В комментариях к ст. 125 Конституции и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» было предложено толковать и эту норму, и сам термин «нормативные акты субъектов Российской Федерации» ограничительно. Так, по мнению Л.В. Лазарева и В.А. Сивицкого, этот термин «в данном случае подразумевает нормативные акты высших органов государственной власти субъектов.

Иные нормативные акты, издаваемые в субъектах РФ, например акты министерств, а также нормативные акты органов местного самоуправления, не подпадают под юрисдикцию Суда. Они могут быть оспорены в других судах, в том числе в конституционных (уставных) судах субъектов РФ»[25]. С ними соглашаются Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян[26]. В практике Конституционного Суда пока еще не было случаев оспаривания подзаконных нормативных актов органов отраслевого управления субъектов РФ по запросам высших органов государственной власти. Однако не могу не заметить, что обоснование Л.В.

---

[24] Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., «Право социального обеспечения России», учебник, Москва, БЕК, 2011 – 468 с

[25] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. С. 913 - 914

[26] Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 469 - 470

Лазарева и В.А. Сивицкого в отношении их неподведомственности Конституционному Суду требует уточнения. Соответствие Конституции РФ иных нормативных актов, издаваемых в субъектах РФ, например актов министерств, а также нормативных актов органов местного самоуправления, не может быть оспорено и в других судах, в том числе в конституционных (уставных) судах субъектов РФ. По всей видимости, авторы хотели сказать, что поскольку даже аналогичные акты государственных органов федерального уровня не подлежат проверке, то и для таких подзаконных актов субъектов РФ достаточно проверки только их законности, но не конституционности. Но представляется, что этот вопрос в современных политико-правовых условиях носит в большей степени теоретический характер. Вряд ли глава субъекта или парламент будут обжаловать в Конституционном Суде РФ правовые акты собственных министерств и ведомств. И уж тем более в этом не нуждаются высшие органы федеральной власти.

Как уже отмечалось, проверке на соответствие Конституции РФ подлежат только нормативные акты соответствующих государственных органов. Отсутствие понятия и признаков нормативного правового акта в законодательстве и единства мнений по этому вопросу среди исследователей потребовало от Конституционного Суда РФ предложить собственные трактовки основных характеристик правовых актов, которые бы отвечали требованиям нормативности. В деле о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 25 января 1995 г. № 72 «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края» в связи с запросом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Конституционный Суд пришел к выводу, что оспариваемые положения указа направлены на продолжение строительства одного конкретного завода и выделение необходимых для этого бюджетных средств, имеют оперативно-распорядительный характер, содержат ограниченные во времени конкретные предписания, адресованные определенным субъектам и касающиеся развития и

деятельности конкретного промышленного объекта - Красноярского горнохимического комбината, и, следовательно, не являются нормативными.[27]

В деле о проверке конституционности Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. Конституционный Суд исходил из следующего понимания нормативного правового акта: это акт общего действия, адресованный персонально неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение; он содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения. Нормативный правовой акт должен быть издан в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом.

Акты палат парламента гораздо реже становились предметом проверки Конституционного Суда. Несколько раз Государственная Дума оспаривала постановления Совета Федерации, которыми отклонялись принятые ею федеральные законы, но Конституционный Суд вежливо, но последовательно отказывал в рассмотрении дел, поскольку считал, что такие постановления не носят нормативного характера[28]. Однажды члены Совета Федерации просили Конституционный Суд подтвердить конституционность собственного постановления, но тоже получили отказ[29].

Неоднократно высшие органы власти субъектов РФ оспаривали конституционность постановлений Правительства РФ, но, как правило, безуспешно. Хотя иногда Конституционный Суд соглашался с заявителем, давая конституционное истолкование оспариваемых положений постановления Правительства[30]. Был случай, когда Правительство Российской Федерации

---

[27] Казанцев С.М. Проверка подзаконных нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 1 - 6

[28] Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 1995 г. № 66-О, от 26 сентября 1995 г. № 50-О, от 1 апреля 1996 г. № 11-О // СПС «КонсультантПлюс».

[29] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 декабря 1995 г. № 122-О // СПС «КонсультантПлюс»

обратилось за подтверждением конституционности своего постановления[31].

По запросам высших органов федеральной власти о конституционности подзаконных актов субъектов Российской Федерации было принято несколько отказных Определений Конституционного Суда РФ[32].

Были случаи, когда в Конституционный Суд обращался глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации с оспариванием постановления органа законодательной власти данного субъекта, и наоборот.

В порядке конкретного нормоконтроля в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Аналогичная формулировка содержится и в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». К полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации она, в частности, относит проверку по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, а по запросам судов Конституционный Суд проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле[33]. Но следует признать, что в ст. 96 - 104 заложен несколько иной, более узкий смысл термина «закон». В особенности это следует из ч. 3 ст. 100 «Итоговое решение по делу», которая предусматривает, что возмещения, связанные с рассмотрением дела в Конституционном Суде, выплачиваются заявителям в случае признания федерального закона или закона субъекта

---

[30] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 310-О // СПС «КонсультантПлюс»

[31] Определения Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 283-О и № 284-О // СПС «КонсультантПлюс»

[32] Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 мая 1996 г. № 59-О, от 26 декабря 1996 г. № 105-О // СПС «КонсультантПлюс».

[33] Казанцев С.М. Проверка подзаконных нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 1 - 6

Российской Федерации либо отдельных положений указанных законов не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Самостоятельная группа актов - это акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Сюда относятся, в первую очередь, акты Минтруда, издаваемые в виде постановлений или официальных разъяснений.

Таким образом, мы рассмотрели несколько кодификационных актов, которые предназначены для социального обеспечения граждан, путем назначения и выплаты разных видов пособий.

2.2. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере права социального обеспечения

Специфика регионального правового регулирования социального обеспечения заключается в особенностях распределения властных полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, регулирующими различные направления социальной защиты и обеспечения населения.

Согласно Конституции РФ (ст. 72) регулирование социального обеспечения относится к совместному ведению Российской Федерации и се субъектов.

Субъекты РФ в пределах вопросов, не отнесенных исключительно к ведению федеральных органов власти, самостоятельны в принятии решений. По вопросам, отнесенным к совместному ведению, они принимают законы и иные нормативные акты на основании федеральных законов. С учетом этого не следует полагать, что законы и другие нормативноправовые акты субъектов РФ обладают меньшей юридической силой и должны быть предварительно предусмотрены федеральным законодательством. Это противоречило бы принципу федерализма. Действительно, территория действия закона субъекта РФ ограничена территорией самого субъекта, однако нормативный акт,

принятый по предмету ведения, отнесенному Конституцией РФ к ведению субъекта РФ, обладает высшей юридической силой. В вопросах, отнесенных к совместному ведению субъектов РФ и федеральной власти, закон должен соответствовать федеральному законодательству. При этом федеральное законодательство не ограничивает инициативу правого регулирования субъектов РФ, предоставляя возможность дополнять отдельные положения, не урегулированные федеральным законодательством в области предмета совместного ведения. Единственным условием в этом случае является соответствие указанного закона духу и букве федерального законодательства. Такое соответствие правовых актов субъектов РФ правовым актам Российской Федерации обеспечивает единство правового поля и тем самым равноправия граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся также защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств. Установление совместного ведения в этой сфере связано с тем, что защита прав и свобод человека и гражданина в полной мере возможна только тогда, когда в ней участвуют государственные органы федерального уровня и субъектов РФ, а также органы местного самоуправления.

Надо учитывать также, что государственные органы субъектов РФ ближе всего стоят к специфическим нуждам населения. Подчас именно они могут наиболее точно выбрать средства, которые неотложны и необходимы для защиты прав населения, в том числе и в сфере их социального обслуживания. Такие меры, разумеется, могут приниматься лишь в строгом соответствии с регулированием прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации.

В связи с этим значение законодательства субъектов РФ и местных органов власти в области социального обеспечения населения в настоящее время возрастает.

Так, Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» к ведению государственной власти субъектов РФ относит: реализацию государственной политики в отношении инвалидов; принятие

законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о социальной защите инвалидов; создание предприятий, учреждений и организаций Государственной службы реабилитационной экспертизы, реабилитационной индустрии; участие в реализации федеральных программ в области социальной защиты инвалидов; утверждение перечня реабилитационных мероприятий, осуществляемых на территориях субъектов РФ с участием социально-экономических, климатических и иных особенностей в дополнение к федеральным базовым программам реабилитации инвалидов; установление льгот инвалидам или отдельным категориям инвалидов на территориях субъектов РФ за счет средств субъектов РФ.

Детальное разграничение компетенции произведено также Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах». Так, к ведению субъектов РФ им отнесены: условия и порядок выдачи бесплатно инвалидам войны транспортных средств; порядок компенсации на бензин, ремонт, техническое обслуживание; условие и порядок бесплатного проезда ветеранам.

Необходимо заметить, что разграничение полномочий предполагает не только определение конкретных полномочий субъектов РФ, но и определение полномочий федеральных органов государственной власти. Отправной нормой при этом является ст. 71 Конституции РФ, которая указывает, что к ведению Российской Федерации относится «Установление основ федеральной политики и федеральных программ в области социального развития Российской Федерации». Федеральное законодательство конкретизирует эту норму. Так, Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» определяет следующие полномочия федеральных органов государственной власти в области специального обслуживания:

- установление основ федеральной политики в области социального обслуживания;

- принятие федеральных законов в области социального обслуживания.

Аналогичные нормы содержатся и в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Так, ст. 4 к ведению федеральных

органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов относит:

- определение государственной политики в отношении инвалидов;

- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ о социальной защите; контроль за исполнением законодательства РФ о социальной защите инвалидов;

- заключение международных договоров (соглашений) РФ по вопросам социальной защиты инвалидов;

- установление общих принципов организации и осуществление медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов;

- определение критериев, установление условий для признания лица инвалидом;

- установление в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании обязательных требований к техническим средствам реабилитации, средствам связи и информатики, обеспечивающим доступность для инвалидов среды жизнедеятельности;

- установление порядка аккредитации организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов;

- осуществление аккредитации предприятий, учреждений и организаций, находящихся в федеральной собственности, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов;

- разработка и реализация федеральных целевых программ в области социальной защиты инвалидов, контроль за их исполнением;

- утверждение и финансирование федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду;

- создание федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, осуществление контроля за их деятельностью;

- координация научных исследований, финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам инвалидности и инвалидов;

- разработка методических документов по вопросам социальной защиты инвалидов;

- содействие в работе общероссийских общественных объединений инвалидов и оказание им помощи;

- формирование показателей федерального бюджета по расходам на социальную защиту инвалидов;

- установление единой системы учета инвалидов в Российской Федерации, в том числе детей-инвалидов, и организация на основе этой системы статистического наблюдения за социально-экономическим положением инвалидов и их демографическим составом.

Представляется, что такое законодательное разграничение, безусловно, помогает уяснению его сути. Вместе с тем правовое регулирование осуществляется не только органами государственной власти, но и исполнительными органами государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Компетенция этих органов в области социального обеспечения пока еще конкретно законодателем не определена.

Международные правовые акты, регламентирующие социальное обеспечение, можно разделить на группы. В первую группу входят универсальные международные правовые акты, принятые Организацией Объединенных Наций - ООН (Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 п, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и др.), во вторую - акты специализированных организаций (Всемирной организации здравоохранения. Международной организации труда), в третью - акты регионального характера

(заключенные в рамках Совета Европы, СНГ), в четвертую - двусторонние международные договоры и соглашения Российской Федерации[34].

Говоря об актах, составляющих первую группу, необходимо отметить, что Всеобщая декларация прав человека провозгласила право каждого человека на социальное обеспечение, закрепила принципы его предоставления. Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах также признается право на социальное обеспечение, гарантируется достаточный жизненный уровень.

Конвенция ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», принятая 18 декабря 1979 г., предусмотрела права женщин на оплачиваемые отпуска по беременности и родам, на соответствующее обслуживание в период беременности, родов, в послеродовой период, на семейные пособия, иные социальные пособия.

Конвенция ООН «О правах ребенка», принятая 20 ноября 1989 г., провозгласила право каждого ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения, благами социального обеспечения.

Декларация ООН «О правах инвалидов» от 9 декабря 1975 г. закрепляет понятие «инвалид», права инвалидов на медицинское лечение, восстановление здоровья и положения в обществе, на удовлетворительный уровень жизни.

Актом ООН от 16 декабря 1991 г. зафиксированы Принципы в отношении пожилых людей: провозглашены их права на независимость, участие, уход, реализацию внутреннего потенциала, достоинство. Нормы этого документа направлены на го, чтобы сделать жизнь лиц преклонного возраста полнокровной[35].

Конвенция ООН «О правах инвалидов» от 13 декабря 2006 г. нацелена на защиту и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод. Конвенция закрепила принципы

---

[34] Право социального обеспечения России: учеб. / М. О. Буянова, К. Н. Гусов [и др.]- 4-е изд., перераб. и доп. - М.: 2008 г.

[35] Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения.- М.: Издательство Юрайт, 2012.- 576с.

уважения особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества, равенства возможностей, доступности, равенства мужчин и женщин, уважения развивающихся способностей детей-инвалидов и права детей- инвалидов сохранять свою индивидуальность[36].

В международных актах первой группы не только закрепляется право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, но и определяется тот уровень жизни, который ему должен гарантироваться. По существу, это тот социально минимальный уровень, который включает в себя все необходимое для обеспечения здоровья и благосостояния человека и его семьи. Вместе с тем эти акты содержат перечни всех социальных рисков, защиту от наступления которых призвано гарантировать государство.

Разговор об актах, входящих во вторую группу следует начать с актов Международной организации труда (далее - МОТ), которая уделяет значительное внимание вопросам социального обеспечения и охраны здоровья работников. Нормотворчество является важнейшей функцией этой организации. Ценность актов МОТ состоит также в том, что они закрепляют достаточно эффективный контрольный механизм, включающий в себя регулярный контроль на основе докладов правительств и контроль, базирующийся на направлении представлений и жалоб.

Конвенция МОТ от 28 июня 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» устанавливает право подлежащих обеспечению лиц на отдельные виды социального обеспечения: оказание медицинской помощи (разд. II), предоставление пособия по болезни (разд. III), пособия по безработице (разд. IV), пособия по старости (разд. V), пособия в случае трудового увечья или профессионального заболевания (разд. VI), семейных пособий (разд. VII), пособия по беременности и родам (разд. VIII), пособия по

---

[36] Краткий курс лекций по дисциплине «Право социального обеспечения» // http://studme.org/1584072012738/pravo/pravo_sotsial№ogo_obespeche№iya

инвалидности (разд. IX), пособия по случаю потери кормильца (разд. X). Конвенция не только перечисляет виды социального обеспечения, но и определяет основные условия их предоставления и размеры.

Конвенция МОТ от 22 июня 1962 г. № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» определила направление социальной политики - достижение благосостояния и развитие населения а также поощрение стремления людей к социальному прогрессу, повышению жизненного уровня. Государства обязуются принимать меры для обеспечения независимым производителям и наемным работникам условий, которые дадут им возможность повысить свой жизненный уровень собственными усилиями и обеспечат поддержание прожиточного минимума[37].

Согласно ст. 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ратифицированного нашей страной, «участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование».

В России пенсия для каждого гражданина, достигшего соответствующего возраста, именуемого обычно пенсионным возрастом, или ставшего инвалидом, впервые была введена Законом РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР». Право на получение пенсии таких граждан не зависит от каких-либо иных условий, в частности от их трудовой деятельности, имущественного положения и т.д. Такие пенсии в нашей стране традиционно именуются социальными. Их три вида - по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Выплата социальных пенсий осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Конституция РФ также гарантирует каждому социальное обеспечение (и, следовательно, пенсионное обеспечение) по возрасту, инвалидности, в случае

---

[37] Краткий курс лекций по дисциплине «Право социального обеспечения» // http://studme.org/1584072012738/pravo/pravo_sotsial№ogo_obespeche№iya

потери кормильца (ч. 1 ст. 39). Таким образом, всеобщее пенсионное обеспечение в России фактически осуществляется более 25 лет.

В названном Международном пакте упомянуто социальное страхование. Объясняется это тем, что системы социального обеспечения занятого (работающего) населения, основанные на взимании страховых взносов, успешно функционировали уже в то время во многих странах и на практике доказали свою эффективность и устойчивость. Следует отметить, что до сих пор ни одна страна не отказалась и не собирается отказываться от такой системы. В российской Конституции социальное страхование по какой-то причине не указано. В ней лишь предусмотрено, что поощряется добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (ч. 3 ст. 39). Очевидно, если поощряется добровольное социальное страхование, то существует и обязательное, иными словами принудительное, социальное страхование, включая, естественно, и пенсионное обязательное страхование. В нашей стране оно многие годы функционировало до распада СССР, существует и будет развиваться далее.

Право на трудовую пенсию, переименованную с 1 января 2015 г. в страховую пенсию, регулируется международными правовыми нормами, которые содержатся в Конвенции МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения 1952 г. и Европейском кодексе социального обеспечения 1964 г. (ЕКСО), предусматривающем более высокие нормы обеспечения, чем Конвенция № 102. С момента принятия указанных актов прошло более 60 и 40 лет соответственно, но ни один из них не ратифицирован нашей страной, хотя российское пенсионное законодательство формировалось с учетом норм, закрепленных в этих международных актах. Обратимся прежде всего к вопросу о трудовой (страховой) пенсии по старости как наиболее распространенной.

Согласно ст. 26 Конвенции № 102 охватываемым случаем является превышение установленного возраста. Установленный возраст не превышает 65 лет. Однако компетентный орган власти может установить более высокий

возрастной предел с учетом работоспособности пожилых лиц в соответствующей стране.

Конвенция допускает установление и сохранение более низкого пенсионного возраста. На практике пенсионный возраст определяется в каждой стране с учетом продолжительности предстоящей жизни населения при рождении и после достижения определенного возраста, в том числе 60 лет. В России пенсионный возраст низкий (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), но он соответствует более короткой продолжительности жизни в нашей стране, особенно для мужчин. Примерно 35% мужчин не доживают до своего пенсионного возраста, т.е. 60 лет (в других развитых странах он выше, как правило, на 5 лет). Продолжительность жизни граждан в России после достижения 60 лет всего около 17 лет, а в Северной Европе, например, более 24, в Западной Европе - 23 года, т.е. выше, чем в нашей стране, на 6 - 7 лет[38].

При такой ситуации считать низким пенсионный возраст в России недопустимо, для мужчин он, наоборот, очень высок. Продолжительность их жизни составляет всего 61 год, в других указанных странах - 77 - 78 лет[39].

Пенсия предоставляется лицам, которые до достижения соответствующего пенсионного возраста приобрели стаж, который «может быть 30-летним стажем уплаты взносов». Сокращенная пенсия «обеспечивается по крайней мере... лицам, которые приобрели 15-летний стаж уплаты взносов» (ст. 29 Конвенции № 102). Указанное положение считается выполненным, если получатели пособия по меньшей мере приобрели 10-летний стаж уплаты взносов. Вместе с тем проценты (40%), которые указаны в приложении к разд. XI Конвенции, «могут быть пропорционально сокращены, когда стаж уплаты взносов превышает 10 лет, но меньше 30 лет».

Таким образом, для получения пенсии по старости Конвенцией № 102 определены, помимо указанного выше возрастного стандарта, также стажевые

---

[38] Социальное обеспечение в мире в 2010 - 2011 годах: Доклад МОТ. С. 149 - 153. О стандартах пенсионного возраста в России см.: Международные и российские нормы пенсионного обеспечения. Сравнительный анализ. М., 2013 (гл. 38 - автор М.Л. Захаров).

[39] Социальное обеспечение в мире в 2010 - 2011 годах: Доклад МОТ. С. 143 - 147.

стандарты. Для получения полной пенсии они составляют 30 лет уплаты взносов, сокращенной пенсии - от 10 до 30 лет (период уплаты взносов обычно равен страховому стажу, правила его исчисления не регламентируются в Конвенции, они определяются законодательством каждой страны).

Рассмотрим реализацию этих международных правовых стандартов в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», вступившем в действие с начала 2015 г.

Право на страховую пенсию по старости определяют три условия: 1) достижение возраста 60 и 55 лет соответственно мужчинами и женщинами; 2) наличие не менее 15 лет страхового стажа; 3) наличие величины индивидуального пенсионного коэффициента не менее 30.

Возрастной стандарт сохранился, он неизменен более 80 лет, со времени введения в стране пенсий по старости.

Стажевый стандарт для установления полной пенсии не определен. Вместо него указан страховой стаж, необходимый для назначения сокращенной пенсии (наполовину по сравнению с полной). Что касается последнего условия, то оно предусмотрено впервые и вместе со вторым ограничивает ранее имевшиеся права.

Ранее, до 1 января 2015 г., стажевые условия, определяющие право на пенсию по старости, были иные: по Закону СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» - 25 и 20 лет (соответственно для мужчин и женщин) для получения полной пенсии и не менее 5 лет для получения пенсии при неполном стаже; по Закону РСФСР от 20 ноября 1990 г. они не изменились; по Федеральному закону от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» сохранилось лишь одно условие - наличие не менее 5 лет страхового стажа.

Новизна Федерального закона «О страховых пенсиях» 2013 г. состоит в том что:

Во-первых, в трехкратном повышении (с 5 до 15 лет) минимального страхового стажа, определяющего право на получение пенсии по старости. Он

будет повышаться постепенно, начиная с 2015 г. на один год, но все равно приведет к лишению права на пенсию по старости многих граждан, в основном из числа женщин, имеющих страховой стаж 5 лет или более, но не могущих по каким-либо причинам приобрести ко времени достижения пенсионного возраста 15-летний страховой стаж. Перспектива получить страховую пенсию у таких граждан сохраняется, но при условии приобретения ими впоследствии страхового стажа не менее 15 лет.

Существенно и другое: отказ в пенсии при стаже от 5 до 15 лет означает не что иное, как конфискацию уплаченных за счет застрахованного лица страховых взносов, учтенных на его индивидуальном лицевом счете, истраченных на выплату пенсий другим, но предназначенных к возвращению ему в пенсионный период жизни за счет нового поколения работающих.

По необъяснимой причине в Федеральном законе «О страховых пенсиях» не принято во внимание, что Конвенция № 102 предусматривает установление сокращенной пенсии при сроке уплаты страховых взносов от 10 до 15 лет, а во многих других странах минимум стажа определен даже в 5 лет, что не противоречит Конвенции.

Установление стажевого стандарта в 15 лет вместо 10 лет, допускаемого Конвенцией № 102, и 5 лет, определенного в СССР, а затем в России, приведет, естественно, к исключению значительной категории граждан из числа имеющих право на страховую пенсию и безвозмездному изъятию уплаченных за их счет страховых взносов. Сколько людей окажется в итоге за пределами страховой пенсионной системы, определить вряд ли возможно. Ясно, что их тысячи и по мере увеличения стажа с 5 до 15 лет их численность будет, видимо, возрастать, причем в основном за счет женщин.

Федеральным законом «О страховых пенсиях» установлено также новое условие для приобретения права на страховую пенсию по старости. Это определенное число баллов. Оно будет постепенно повышаться с 7,39 в 2015 г. до 30 в 2021 г. и последующие годы. Сможет ли работник с низким заработком или при неполной рабочей неделе приобрести нужные баллы и, следовательно,

право на страховую пенсию по старости ко времени достижения пенсионного возраста? Видимо, не сможет.

Теперь о двух других трудовых, стажевых пенсиях - пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Инвалидность - это неспособность в установленной степени постоянно заниматься какой-либо деятельностью, приносящей доход (ст. 54 Конвенции № 102).

Согласно ст. 57 Конвенции № 102 обеспечение по инвалидности предоставляется лицам, которые до охватываемого случая (наступления инвалидности) приобрели стаж, «который может быть 15-летним стажем уплаты страховых взносов». Сокращенная пенсия по крайней мере устанавливается в случае, если имеется 5-летний стаж уплаты страховых взносов.

Проценты, указанные в приложении к разд. XI (40%), могут быть пропорционально сокращены, когда стаж от 5 лет, но менее 15 лет. Пенсия по случаю потери кормильца предоставляется при утрате средств к существованию вдовой или ребенком в результате смерти кормильца (ст. 60 Конвенции № 102) . В Конвенции № 102 крайне узко очерчен круг лиц, которые обеспечиваются этой пенсией. К ним отнесены лишь вдовы и дети. В нашей стране, как и во многих других странах, данный круг лиц шире.

Она устанавливается при тех же условиях, в том числе в сокращенном виде, что и пенсия по инвалидности. Исходный ее размер, как и пенсии по инвалидности, - 40%.

Пенсионное обеспечение в связи с наступлением инвалидности и смерти кормильца регулировалось до 2002 г. двумя законами: в СССР (ко времени его распада) - указанным выше Законом СССР 1956 г., в России - Законом РСФСР 1990 г. Между ними было много общего (преемственности), хотя в более частных вопросах они различались. Общее состояло в том, что для приобретения права на пенсию как по инвалидности, так и по случаю потери кормильца требовался зачастую определенный трудовой стаж. Его

продолжительность зависела от возраста инвалида и кормильца (соответственно ко дню наступления инвалидности или смерти кормильца) и составляла от одного года до 15 лет (один год для граждан до 20 лет, 15 лет - для достигших 60 лет и более).

При наступлении инвалидности (смерти кормильца) вследствие трудового увечья (профессионального заболевания) какой-либо стаж не требовался. Эти условия были близки к установленным в Конвенции № 102 и даже более благоприятны для граждан. С 1 января 2012 г. все кардинально изменилось. В соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» право на указанные трудовые (страховые) пенсии предоставлялось всем, независимо от трудового стажа. Таким образом, то правило, которое всегда ранее действовало в нашей стране и в других странах и предусмотрено Конвенцией № 102 (обеспечение пенсией независимо от стажа, если инвалидность либо смерть кормильца наступила вследствие трудового увечья), распространилось на всех граждан.

Данное правило сохранено и Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ. Другими словами, право на страховую пенсию определяется лишь фактом работы по трудовому договору в любом возрасте. При этом инвалиды, достигшие пенсионного возраста, затем переводятся на трудовую (страховую) пенсию по старости. Ситуация, мягко говоря, странная, она не согласуется с концепцией трудовой (страховой) пенсии как заработанной, заслуженной и более высокой в связи с этим пенсией по сравнению с социальной пенсией, предоставляемой каждому.

Наряду с нормами, определяющими право на социальное обеспечение, в законодательстве содержится ряд норм, касающихся и уровня обеспечения, включая пенсионное обеспечение.

В вышеназванном Международном пакте предусмотрено, что «участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище и на непрерывное улучшение условий

жизни» (ст. 11). Такой жизненный уровень составляет содержание права на социальное, следовательно, и пенсионное обеспечение.

В Конституции РФ не раскрывается содержание достаточного уровня жизни, но предусмотрено, что Россия является социальным государством и ее политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека (ст. 7).

Вполне очевидно, что термин «достойная жизнь» охватывает то содержание достаточного уровня жизни, которое дано в Международном пакте 1966 г. Иного просто не дано, ибо Пакт ратифицирован СССР и Россия как его правопреемница, соответственно, несет все юридические обязательства, вытекающие из него, в том числе по установлению достаточного уровня обеспечения («достойного» - по Конституции РФ).

Россия еще не достигла уровня зрелого социального государства, но она на пути к этому. Достаточный, или достойный, уровень жизни должен определяться в нашей стране, как и в других странах. Им является по существу рассчитываемый специалистами рациональный минимальный потребительский бюджет, составляющий в развитых странах не менее половины средней сложившейся заработной платы и соответствующий обычно минимальному размеру оплаты труда (МРОТ).

В России все пенсии, в том числе страховые, ориентированы не на возмещение фактически утраченного заработка при гарантии определенного минимального размера пенсии, обеспечивающего достойную жизнь, а на прожиточный минимум одинокого пенсионера (его часто называют «минимум выживания» ввиду его скудности).

28 июня 1962 г. была принята Конвенция МОТ № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения». Государства, ратифицировавшие данную Конвенцию, обязуются соблюдать по отношению к гражданам любого другого государства, ее подписавшего, равенство в социальном обеспечении независимо от срока пребывания в стране. При этом принятые обязательства по желанию сторон

могут предусматривать одну' или более социальных гарантий: медицинское обслуживание, пособие по инвалидности в случае потери трудоспособности, пенсионное обеспечение, пособие по временной нетрудоспособности, пособие по безработице и т.п.

Конвенция МОТ от 29 июня 1967 г. № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца»[40] содержит условия и размеры предоставления указанных пособий (пенсий).

Конвенция МОТ от 25 июня 1969 г. № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни»[41] закрепляет право на медицинскую помощь, определяет ее содержание (общая врачебная помощь, помощь, оказываемая специалистами стационарным или амбулаторным больным вне больницы, отпуск медикаментов, госпитализация, зубоврачебная помощь, медицинское восстановление, протезирование), условия и размеры материального обеспечения работников по болезни, называет страховые случаи.

Третья группа международных правовых актов представлена региональными актами Совета Европы и СНГ.

Европейская социальная хартия закрепляет обязанность государств создавать или поддерживать систему социального обеспечения на достаточно удовлетворительном уровне, добиваться постепенного выведения системы социального обеспечения на более высокий уровень, принимать меры по устранению причин нездоровья; предоставлять услуги консультационного и просветительского характера, направленные на укрепление здоровья и здорового образа жизни и на развитие чувства личной ответственности за свое

---

[40] Конвенция № 128 Международной организации труда «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (Вместе с «Международной стандартной промышленной классификацией всех отраслей хозяйственной деятельности») (Заключена в г. Женеве 29.06.1967) // КонсультатнПлюс

[41] Конвенция № 130 Международной организации труда «О медицинской помощи и пособиях по болезни» (Вместе с «Международной стандартной хозяйственной классификацией всех видов экономической деятельности») (Заключена в г. Женеве 25.06.1969) // КонсультатнПлюс

здоровье; предотвращать эпидемические, эндемические и другие заболевания, а также несчастные случаи.

Хартией также закреплены права на защиту несовершеннолетних детей, права работающих женщин, инвалидов на профессиональную подготовку, профессиональную и социальную реабилитацию, семьи (матерей, детей) - на социальную, правовую и экономическую защиту, право на охрану здоровья, социальное обеспечение, социальную и медицинскую помощь, услуги со стороны социальных служб.

Европейский кодекс социального обеспечения от 16 апреля 1964 г. регулирует предоставление медицинской помощи, выплат по болезни, безработице, старости, помощь в случае производственной травмы, помощи семьям - при наличии детей, помощи по беременности и родам, помощи по инвалидности, в случае смерти кормильца.

Большинство соглашений СНГ, касающиеся вопросов предоставления социального обеспечения, были заключены в 1990-е гг. Причиной столь активного взаимодействия государств - участников СНГ в тот период стали резко увеличившиеся с распадом СССР потоки переселенцев внутри Содружества и лиц, которые с целью получения заработка мигрировали по постсоветской территории, распавшейся на территории отдельных государств.

14 февраля 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал распоряжение № 58-рп «О праздновании 20-летия принятия Конституции Российской Федерации»[42], которым было принято решение о проведении мероприятий, целью которых является привлечение внимания различных групп российского общества к проблемам, тенденциям и перспективам конституционно-правового развития страны по итогам 20 лет действия Конституции Российской Федерации.

Конституция в ст. 7 характеризует Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий,

[42] СЗ РФ. 2013. № 7. Ст. 644.

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Такая политика обеспечивается существованием на различных уровнях (ст. 71, 72) правовых механизмов, гарантирующих населению социальную защиту. Ряд статей Конституции РФ закрепляет основные права граждан в сфере социального обеспечения.

Основной закон Российской Федерации установил важный современный принцип построения российской правовой системы, закрепив в ст. 15 место международных норм в правовой системе России. В международных нормах аккумулируется передовой опыт правового регулирования отношений, включая отношения по социальному обеспечению, устанавливается минимальный уровень такого обеспечения, который должен предоставляться в каждом современном государстве, и только тогда государство может называться социальным.

Особый вклад в развитие международных норм права социального обеспечения внесла Международная организация труда, где представители правительств, работников и работодателей согласованным решением устанавливают международные стандарты труда и социального обеспечения. Следует отметить, что разработка и расширение мер социальной защиты является одной из стратегических задач, установленных в Декларации МОТ 2008 г. о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

В России путем взаимных консультаций и переговоров на федеральном уровне социальные партнеры достигли консенсуса по определению нормативных актов международного уровня, которые в ближайшее время могут быть ратифицированы Российской Федерацией. Генеральные соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации начиная с 2001 г. среди таких актов указывали Конвенцию МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.)[43].

[43] Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Вместе с «Международной стандартной отраслевой

Однако вопрос о ратификации данной конвенции по-прежнему остается открытым, хотя представители органов государственной власти в 2011 г. заявляли о возможности ее ратификации в 2012 г.[44] Соотношение требований международных актов и российского законодательства было предметом рассмотрения исследователей в области трудового права и права социального обеспечения[45], в том числе вопросы экономической готовности России к ратификации, соответствия национальной пенсионной системы нормам Конвенции[46]. Далее приводится анализ некоторых положений конвенций и аналогичных норм российского законодательства с целью сделать вывод об их соответствии или несоответствии.

Статья 68 Конвенции № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.) требует наделения лиц, не являющихся гражданами страны проживания, равными правами с гражданами данной страны. Согласно действующему законодательству Российской Федерации не все виды социального обеспечения, рассматриваемые Конвенцией, распространяются на лиц, временно пребывающих на территории Российской Федерации. По мнению экспертов МОТ, это несоответствие на самом деле не имеет места, а заблуждение о нем вызвано смешением понятий «проживание» и «временное пребывание» и неправильным пониманием ст. 68 Конвенции в ее старом переводе на русский язык[47].

На английском языке раздел XII озаглавлен «Equality of treatme№t of №o№-№atio№al reside№ts», наиболее подходящим вариантом перевода на

классификацией всех видов экономической деятельности») (Заключена в г. Женеве 28.06.1952) // КонсультантПлюс

[44] В 2012-м Россия намерена ратифицировать 102-ю конвенцию МОТ // pe№siarf.ru. URL: http://pe№siarf.ru/v-2012-m-rossiya-№amere№a-ratificirovat-102-yu-ko№ve№ciyu-mot/.

[45] Лютов Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования: науч.-практ. пособие. М.: Центр социально-трудовых прав, 2012.

[46] Тучкова Э.Г. Готовность России к ратификации Конвенции МОТ № 102: экспертная оценка / Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. М.: Проспект, 2013. С. 226 - 231.

[47] Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. 1. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1055 - 1086.

русский будет «Равноправие иностранных жителей». В нем речь идет не о «лицах», а о «жителях, не являющихся гражданами страны проживания». При этом термин «житель» должен пониматься строго в рамках определения, данного ему в п. 1 ст. 1 Конвенции, как «лицо, обычно проживающее на территории государства-члена». Это определение было включено в Конвенцию специально с целью ограничить категории защищаемых ею лиц теми лицами, которые проживают в стране постоянно (обычно), а не временно. Поэтому п. 1 ст. 68 надо читать так: «Жители, постоянно проживающие, но не являющиеся гражданами страны проживания, должны иметь такие же права, как и проживающие в ней ее граждане». Статья 68, таким образом, не требует распространения на лиц, временно пребывающих на территории Российской Федерации, всех видов социального обеспечения, которыми пользуются ее граждане, и, следовательно, не потребует дополнительных средств из федерального бюджета.

Что касается трудящихся-мигрантов, временно работающих на территории РФ, то п. 2 ст. 68 распространяется на них только в том случае, если законодательство РФ о тех видах социального страхования, которые основываются на взносах и защищают работающих по найму, включает трудящихся-мигрантов в круг «защищенных лиц», который определяется отдельно по каждому разделу Конвенции и включает установленные категории работающих по найму, составляющие не менее 50% всех работающих по найму. Даже в случае, если национальное законодательство по данному разделу Конвенции защищает трудящихся-мигрантов, применение п. 2 ст. 68 не происходит автоматически, а обусловливается наличием взаимности в предоставлении аналогичных прав российским гражданам со стороны страны иммиграции в силу ратификации этой страной того же раздела Конвенции и может быть подчинено условию заключения с этой страной двусторонних соглашений, предусматривающих взаимность.

Указанные ограничения применения принципа равенства обусловлены тем, что Конвенция № 102 была призвана установить только минимальные

нормы, ограничившись провозглашением принципа равноправия в отношении постоянных жителей ратифицирующего ее государства и тех категорий наемных работников, которые защищаются его законодательством.

Раздел II Конвенции возлагает на государства - члены МОТ обязанность предоставления пособий в случае болезненного состояния или беременности лица, подлежащего социальному обеспечению. На первый взгляд положения данного раздела в случае ратификации потребуют дополнительных расходов из бюджета для обеспечения предоставления пособий, перечень которых содержится в п. 1 ст. 10 Конвенции. Однако указанный пункт ст. 10 Конвенции не требует, чтобы перечисленные виды медицинской помощи в случае болезненного состояния, включая и лекарства, предоставлялись бесплатно. Более того, Конвенция прямо указывает в п. 2 ст. 10, что «бенефициарий или его кормилец могут привлекаться к долевому участию в оплате стоимости медицинского обслуживания бенефициария», что означает, что правительство может устанавливать, за какие лекарства, в каких условиях (амбулаторных или стационара) и в каком объеме пациент должен платить. Дополнительно следует указать на то, что в Конвенции речь идет только об «основных» лекарствах, перечень которых может определяться национальным законодательством. Тот факт, что в Российской Федерации существует программа бесплатной медицинской помощи, включающая бесплатные лекарства по установленному перечню, значительно превосходит минимальные требования Конвенции. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р[48], была разработана с учетом требований международных норм о социальном обеспечении. В связи с этим ратификация разделов V (Пособие по старости), IX (Пособие по инвалидности), X (Пособие по случаю потери кормильца) Конвенции № 102 могла бы стать подтверждением позиции Российской Федерации в деле продвижения

[48] СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

принципов и норм международного права и практики в области социального обеспечения.

Раздел VI Конвенции № 102 устанавливает обязанность государства обеспечить подлежащим обеспечению лицам предоставление семейного пособия. Нормы российского законодательства о социальном обеспечении соответствуют требованиям указанного раздела Конвенции. Более того, российское законодательство обеспечивает более высокий уровень защиты трудящихся, не допуская возможности замены периодической выплаты пособия в результате трудового увечья или профессионального заболевания на единовременную, хотя такая возможность предусмотрена в п. 3 ст. 36 Конвенции в первую очередь для менее развитых стран, службы социального обеспечения которых не могут организовать выплату пособий на периодической основе. Таким образом, препятствий ратификации указанного раздела Конвенции не выявлено.

Положения раздела IV во взаимосвязи с положениями ст. 65 - 67 Конвенции № 102 предъявляют более высокие по отношению к нормам российского законодательства требования о размере пособий по безработице.

На данный момент размер пособия явно недостаточен «для поддержания здоровья и надлежащего материального положения семьи получателя», как того требует п. c) ст. 67 Конвенции № 102.

Положения Конвенции № 102 в силу универсального международного характера документа учитывают существующие различия в уровне социального и экономического развития государств. Конвенция не предусматривает обязательное немедленное принятие обязательств по всем указанным в документе видам социального обеспечения. Напротив, она устанавливает гибкую систему, позволяющую государствам производить отбор разделов для ратификации, но обязывающую их ратифицировать не менее трех из разделов II - X, включая как минимум один из разделов IV, V, VI, IX, X, сохраняя за государствами возможность в дальнейшем расширять круг своих обязательств. Остальные разделы Конвенции (I, XI - XIV) содержат общие положения,

относящиеся ко всем видам социального обеспечения, и принимаются автоматически.

Конвенция, таким образом, позволяет государству выборочно принять на себя обязательства в отношении тех видов социального обеспечения или разделов Конвенции, требования которых выполняются национальным законодательством, и исключить из первичной ратификации те разделы, полное выполнение требований которых на момент ратификации невозможно либо создает для правительства дополнительные трудности. Сходный механизм ратификации установлен в Европейской социальной хартии 1961 г. (ред. 1996 г.), и Россия при ее ратификации воспользовалась возможностью частичной ее ратификации.

В настоящее время в научной литературе выделяют подзаконные акты по субординации.

Первая группа включает в себя Указы Президента РФ. Данные Указы неотъемлемы для выполнения в пределах нашей страны. Они, как указывалось ранее, не должны иметь противоречия основному закону страны - Конституции РФ и иным федеральным законам, которые подготавливаются в рамках возможностей Президента в соответствии с конституционными положениями.[49]

Президентом принимаются нормативные акты, которые имеют следующее место после законов. Принципиальная роль отводится указам. Область правового регулирования, которая охватывается указами, очень объемная. При данном указы издаются традиционно в случае пробелов в праве.

Следующие подзаконные акты представлены в виде Постановлений Правительства РФ. Данные правовые акты обязательны к выполнению в РФ. Индивидуальностью актов Правительства считается то, что они могут быть приняты на основании исполнения федерального законодательства, правовых указов Президента России. Постановления Правительства РФ подписывает

[49] Ст.ст. 83-90 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, №31, ст.4398.

Председатель Правительства РФ, в дальнейшем происходит официальное опубликование в периоде десяти дней со дня их принятия.[50]

Приказы, постановления, инструкции, положения, разъяснения и другие НПА Министерства здравоохранения и социального становления РФ, других федеральных министерств, государственных внебюджетных фондов, по вопросам, дотрагивающимся регулирования социального обеспечения. Данные акты принимаются в согласовании с федеральным законодательством, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также регулируют общественно обеспечительные взаимоотношения, оказавшиеся, в пределах зон ответственности предоставленного органа исполнительной власти. Нередко они выходят за пределы определенного органа, следовательно, распространяются на широкий круг субъектов.

Важными являются следующие аспекты:

во-первых, существенное место среди подзаконных актов, действующих в области социального обеспечения, имеют акты, которые приняты в крайние годы органами исполнительной власти, которые в итоге разных реорганизаций в тот либо другой период завершили собственное существование. К примеру, Минсоцобеспечения РСФСР, Минсоцзащиты населения РФ, Минтруда РФ. Все они сохраняют собственную юридическую силу в части, которая не противоречит настоящему законодательству.

Во-вторых, в процессе проделанной административной реформы федеральных органов исполнительной власти между ними было совершено деление функций. Исполнять функции по нормативно-правовому регулированию в установленной области деятельности имеют право лишь федеральные министерства. При данном функции в части принятия НПА исполняются на основании Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, непременных для выполнения органами государственной власти, органами местного

[50] Шаяхметова В.Р. Из истории социального обеспечения в России: учебное пособие/ Шаяхметова В.Р. - Пермь: Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет, 2012. - 164 с.

самоуправления, а также гражданами норм поведения, которые распространяются на неопределенный круг лиц.[51] Следственно, исходя из имеющейся структуры Правительства РФ и нынешних положений о разных федеральных органах исполнительной власти, нормативно-правовое регулирование в области социального обеспечения владеет правом исполнять Минздравсоцразвития РФ наряду с иными федеральными министерствами в пределах собственной зоны ответственности (к примеру, МВД РФ - по вопросам предоставления социального обеспечения работникам ОВД).

В-третьих, выпускать подзаконные акты нормативного нрава вправе государственные социальные внебюджетные фонды - Пенсионный Фонд России, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования. Эти акты, при затрагивании прав и обязанностей людей, утверждают законный статус организаций либо носят межведомственный характер, при этом подлежат государственной регистрации.

Все НПА федеральных органов исполнительной власти, которые приняты в области социального обеспечения, подлежат неотъемлемому официальному опубликованию в «Российской газете» в периоде десяти дней после дня их государственной регистрации, так как они затрагивают интересы граждан.

Следующие, постановления, указы, распоряжения высших исполнительных органов государственной власти (высших должностных лиц) субъектов РФ. К примеру, президентов республик в составе РФ и т.д.

Затем, приказы, постановления отдельных органов исполнительной власти субъектов РФ. К примеру, комитетов по труду и социальной защите населения и др.

Кроме того, имеют значение и НПА органов местного самоуправления. Эти акты принимаются в пределах зоны ответственности глав муниципальных образований, местной администрации и действуют в пределах соответственных муниципальных образований.

---

[51] Горшков А.В., Захарова Н.А. Право социального обеспечения: учебное пособие / Н.А. Захарова [и др.]. – М.: Омега-Л, 2015. – 170 с.

Локальные нормативные акты являются нормативными предписаниями, принятыми на уровне определенной организации и регулирующие социально-обеспечительные отношения изнутри данной организации. К примеру, о порядке направления работников на лечение в санаторий и многие другие.[52]

Таким образом, в рамках права социального обеспечения функционирует достаточно субординированная система источников. Она дозволяет на наименьшем финансовом уровне, однако довольно стабильно проверять социально-обеспечительные отношения.

Фактически по всем видам досрочных пенсий по старости во взаимосвязи с особенными критериями труда, пенсии за выслугу лет Правительством РФ утверждаются надлежащие перечни, списки, правила, в отсутствии требовательного соблюдения права на пенсию не появляется. Список постановлений Правительства расширяется за счет принятия новейших списков (образование, здравоохранение).

Размер постановлений возрастает еще за счет реализации указов Президента РФ. Отметим, что фактически не достает ни одного вида социального обеспечения, в правовом регулировании которого не применялось бы общепризнанных положений Правительства РФ.

Наблюдается, что обилие таковых источников связано с поспешностью принятия решений, их неподготовленностью, малой квалификацией разработок.

Анализ постановлений Правительства РФ позволяет сделать выводы: в системе источников права они занимают главный массив актов по размеру и сфере действия. Так как постановления считаются долей системы источников права, они содержат в себе все ее плюсы и недочеты, а также - «лавинообразное» увеличение количества постановлений не постановляет дилемму доступности социальной безопасности человека, качеств его жизни.[53]

---

[52] Филиппова М.В. Право социального обеспечения: учебник и практикум / М.В. Филиппова [и др.]. – М.: Юрайт, 2017. – 384 с.

[53] Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Том 1 [Электронный ресурс]/ Победоносцев К.П.- М.: Зерцало, 2013. - 768 с. Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/5832

В системе источников права общественного обеспечения НПА субъектов РФ занимают видимое пространство и играют вескую роль.

Уделив внимание актам субъектов РФ, в целом и их соотношению с федеральными законами, А.В. Горшков отмечает, что в отношении вопросов об их юридической силе и нраве взаимоотношений с федеральными законами принимается решение дифференцированно, в зависимости от сферы правотворческой деятельности субъектов РФ, предмета их общего ведения либо их личного ведения и их соответственной зоны ответственности.[54]

Законы субъектов РФ регулируют в главном более принципиальные для субъектов и более устоявшиеся общественные отношения. Предметом их регулирования являются данные общественно важные отношения, которые появляются в социально-финансовой области, образовании, здравоохранении и т.п.

Анализ регионального нормотворчества дозволяет выделить следующее. Выслеживается стремление расширения возможностей субъектов РФ в части правового регулирования взаимоотношений в сфере социального обеспечения. Концептуально изменяется позиция в гарантированности главных социальных прав людей, сущность которой содержится в отказе страны от гарантированности всему населению РФ конкретного общественного стандарта данных прав. По монетизации льгот субъекты РФ имели возможность увеличивать социальные выплаты на уровне субъекта особо к федеральным при наличии финансовых возможностей. В данное время размер, содержание отдельных видов социального обеспечения создается лишь на региональном уровне и находится в зависимости от его денежного расположения.

Немаловажная экономическая система расходных обязательств субъектов РФ приводит к огромным диспропорциям в уровне социального обеспечения населения субъектов-доноров и льготных. В законодательстве субъектов РФ

---

[54] Горшков А.В. Право социального обеспечения: учебное пособие/ Горшков А.В. - Саратов: Корпорация «Диполь», 2012. - 176 с.

выслеживается бездоказательная попытка замены комплексной системы социального обеспечения адресной поддержкой.

Общественные отношения в сфере социального обеспечения по собственной финансовой природе считаются распределительными и гарантируются надлежащими экономическими средствами страны. Предполагается, что создание современной, действенной, отвечающей международным стандартам системы социальной охраны человека обязано гарантироваться государством за счет федеральных источников, а при передаче возможностей на другую степень (субъекта РФ, муниципалитета) с неотъемлемым выделением соответственных средств на их реализацию. Примерами региональных актов является изучение социального законодательства г. Москвы и неких остальных субъектов, удачно исполняющих положение экономических средств в целях социальной помощи населению. В данное время г. Москва считается лидером в области социального обеспечения жителей города. Наиболее пятидесяти процентов экономических средств города посылается на реализацию социальных программ. Также, на территории г. Москвы находится 54 категории граждан, пользующиеся разными социальными льготами. Данное гораздо превышает показатели иных субъектов РФ. Кроме того, на территории г. Москвы приняты и эффективно действуют законодательные акты г. Москвы, к примеру, от 3 ноября 2004 г. №70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» или № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» и др.[55]

Муниципальные НПА считаются источниками права социального обеспечения. Обязанность участия в регулировании социального обеспечения для муниципальных образований установлена вблизи федеральных законов. В главном данные муниципальные акты приурочены к единым доплатам к пенсиям, пособиям, социальному обслуживанию людей, льготному транспортному обслуживанию, помощи инвалидам и др. К примеру,

[55] Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения: учебник / М.В. Лушникова [и др.]. – М.: Юстицинформ, 2009. – С.23

Постановление главы Мытищинского района Московской области от 12 февраля 2004 г. №418 «Об установлении ежемесячных выплат отдельным категориям граждан» устанавливает ежемесячную материальную помощь нетрудоспособным родителям, вдовам, тем, кто не вступил в повторный брак, детям военнослужащих, сотрудникам ОВД, погибших при исполнении служебных обязанностей в пределах Мытищинского района.

Исследование различных видов, значений источников права социального обеспечения дозволяет отметить о потребности проведения кодификации в предоставленной области. Масштабное и динамичное формирование законодательства в РФ предоставляет особенную актуальность его систематизации.

Таким образом, в юридической литературе кодификация обычно рассматривается в широком значении в качестве активности по систематизации и главной переработке действующего законодательства способом исследования и принятия новоиспеченных НПА. В кодифицированном акте, должны формулироваться общепризнанные положения, которые регулируют более принципиальные, проблемы ветви права. В процессе кодификации критически переосмысливаются действующие общепризнанные положения, устраняются противоречия и несогласованность между ними. Кодифицированный документ традиционно возглавляет систему взаимосвязанных НПА, которые образуют конкретную ветвь, подотрасль, либо систему законодательства, тем самым гарантирует наиболее точное возведение системы нормативных предписаний, доступность их осмысливания и применения.

Рассмотрим судебную практику по вопросам применения нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения.

Конституционным Судом было рассмотрено дело о проверке Конституционности ч.1 ст. 13 закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом

наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» на основании жалобы гр.И.

При ошибочном расчете выслуги лет вопрос, касающийся прекращения выплаты пенсии должен решаться индивидуально, учитывая конкретные фактические обстоятельства.

При определенных условиях лица, которые проходили в вышеуказанных органах имеют право на пенсию за выслугу лет. Пенсию получают лица, которые имеют на день увольнения выслугу на службе 20 лет и более. Встречаются случаи, когда нужен общий трудовой стаж 25 лет и больше, из них не меньше 12,5 лет - данная служба.

Итак, в Конституционный Суд РФ обратился гражданин, который был уволен из ОВД по выслуге лет, которая дает право на получение пенсии. В ходе проверки выяснилось, что сотрудник отдела кадров ошибся. При этом, выслуга лет оказалась меньше 20 лет. Потому выплату пенсии остановили.

Истец ссылался на то, что положение закона, которое он оспаривает дает возможность прекратить выплату пенсии независимо от виновных действий пенсионера и времени, которое прошло с начала ее выплаты.

Суд пришел к выводам: оспариваемое положение закрепляет условия назначения пенсии за выслугу лет сотрудникам ОВД. Оно представляет собой необходимый элемент механизма реализации права данных лиц на пенсионное обеспечение, учитывая характер и продолжительность их профессиональной деятельности. В данном аспекте положение соответствует Конституции РФ.

Наряду с этим это положение подразумевает безусловное прекращение выплаты пенсии за выслугу лет, которая была назначена ошибочно ввиду неверного подсчета стажа службы, несмотря на то, что гражданин действовал добросовестно. Следовательно, не принимаются в учет продолжительность времени, которое прошло с момента назначения пенсии, продолжительность времени, недостаточного до достижения необходимой выслуги лет, значение для гражданина пенсии в виде источника дохода и иные обстоятельства. Также при исправлении данной ошибки не соблюдаются конституционные принципы

правовой определенности, справедливости и соразмерности, поддержания доверия граждан к действиям государства.

Таким образом, в вышесказанном аспекте норма не соответствует Конституции РФ. В связи с чем федеральный законодатель должен внести в правовое регулирование необходимые изменения.[56] Рассмотрим еще один пример из судебной практики.

В Конституционный Суд обратился гражданин, который согласно приказу председателя правления МКАБ «В.» из-за привлечения его к уголовной ответственности. В соответствии с постановлением следователя УВД г.Н. об уголовном деле по признакам преступления, предусмотренного ч.3 ст. 159 УК РФ (мошенничество), он был отстранен от работы в должности директора фил. МКАБ «В.». Однако приговором Центрального районного Суда г. Н. гражданин был оправдан ввиду отсутствия в его действиях состава преступления и за ним признано право на реабилитацию.

На основании кассационного определения Н. областного суда ему был восстановлен трудовой стаж.

ПФР досрочно ему назначил трудовую пенсию по старости. Т.к. страховая часть пенсии была рассчитана не за весь истребуемый истцом период, он обратился в районный суд г. Н. с иском о восстановлении своих пенсионных прав с последующим пересчетом пенсии. На основании решения данного суда, апелляционное определение было оставлено без изменения.

Гражданин оспаривает конституционность примененного судами в его деле положения п. 1 ст.10 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ссылаясь на то, что оно не соответствует положениям Конституции РФ, т.е. ограничивает пенсионные права граждан, которые необоснованно привлечены

---

[56] Постановление Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Иванова» от 14 января 2016 г. № 1-П // Справочно-правовая система Консультант Плюс

к уголовной ответственности, а затем реабилитированы, т.к. не позволяет засчитывать в страховой стаж для трудовой пенсии периоды, которые включены судом в трудовой стаж данных граждан.

Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель при осуществлении предоставленных ему полномочий, имел право установить приоритет УПК РФ перед иными федеральными законами по соответствующим правоотношениям.

Это значит, что нормы пенсионного законодательства должны согласовываться с нормами УПК РФ по вопросу восстановления пенсионных прав, ведь иное противоречило бы равенству и справедливости, требованиям определенности.

Таким образом, суд пришел к выводам:

Признать п.1 ст.10 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (утратил силу) не соответствующим Конституции РФ[57].

Мы рассмотрели судебную практику по вопросам применения законодательства в области социального обеспечения, следует отметить, что суд, рассматривая дела, приходит к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, который подлежит применению им в рассматриваемом деле, направляет обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона, потому что такой порядок предусмотрен действующим законодательством РФ, а следовательно, если закон или его часть противоречит Конституции РФ, то соответствующий нормативный акт подлежит отмене.

Итак, важно отметить, что в настоящее время требуется социально-финансовая проработка нововведений, просторный учет взглядов специалистов-практиков в законодательстве РФ, в том числе федеральном. Новые законы должны быть в формате наукоемкости, кодифицированности,

[57] Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.К. Шматкова» от 19.11.2015 № 29-П // Справочно-правовая система Консультант Плюс

стабильности, легкодоступности в понимании, которые реализуют стремления жителей России на достойную степень пенсионного обеспечения в согласовании с международными стандартами, которые гарантируют право на жизнь.

Кроме того, мы считаем, что в данном случае также отсутствует системность, скоординированность решения вопросов в предоставленной области. Обновленные НПА ориентированы на поднятие социальной защиты граждан, предусматривают поднятие уровня пособий, пенсий, но одновременно с этим законодательство также остается трудным для осмысливания и применения.

Было бы значимым прочерчивание законной, научной экспертизы планов источников права на соотношение их всеобщим основам, целям, концепции установленной задачи, это дозволит законодателю избежать взаимоисключающих положений и обеспечить неконфликтные взаимоотношения в части правового регулирования.

При анализе регионального нормотворчества прослеживается стремление расширения возможностей субъектов РФ в части правового регулирования взаимоотношений в сфере социального обеспечения. Концептуально изменяется позиция в гарантированности главных социальных прав людей, сущность которой содержится в отказе страны от гарантированности всему населению РФ конкретного общественного стандарта данных прав.

Таким образом, российское законодательство о социальном обеспечении в достаточной степени соответствует требованиям Конвенции № 102. Это позволяет говорить о возможности частичной ратификации с целью совершенствования национального законодательства и дальнейшего расширения круга обязательств по Конвенции. Положительными моментами принятия обязательств по данному акту являются проявление приверженности Российской Федерации принципам и нормам международного права и прогрессивной практики в области социального обеспечения, а также укрепление взаимопонимания между социальными партнерами, прежде всего

на национальном (как результат исполнения обязанностей сторон по Генеральному соглашению на 2011 - 2013 гг.) и международном (в рамках Международной организации труда) уровнях.

Заключение

Право социального обеспечения сосредоточивает в себе способы увеличения источников, обновленных общепризнанных норм как международного права, так и нормативные правовые акты субъектов РФ, местного самоуправления, локальные акты.

Проанализировав источники права социального обеспечения необходимо отметить, что источниками права социального обеспечения являются разные нормативные правовые положения, которые регулируют совокупность общественных взаимоотношений, какая является частью предмета предоставленной ветви права.

Источники права социального обеспечения необходимо систематизировать по разным основаниям:

1) по уровню их значимости и субординации, соответственно, по юридической силе;

2) по сфере их действия;

3) по органам, которые принимали нормативные акты;

4) по форме акта;

5) по правовым системам.

Следовательно, система источников права социального обеспечения предполагает классификацию в зависимости от вида общественных отношений, которые они регулируют. Здесь присутствует несколько групп НПА, которые регулируют общественные отношения:

- по предлогу пенсионного обеспечения лиц;

- по предлогу обеспечения граждан пособиями, компенсациями;

- по предлогу предоставления гражданам социальных услуг в сфере социального обеспечения.

Классификация же источников права социального обеспечения по источникам финансирования сосредоточивает основное содержание НПА.

Однако, не смотря на все стремления со стороны законодательных органов РФ, в том числе и федерального уровня, возникают трудности в реализации нормативных положений Федеральных законов, подзаконных актов, основанных на положениях федерального законодательства.

Проявляются пробелы в законодательстве РФ в сфере социального обеспечения, подразумевающие разные стороны данной ветви права.

На наш взгляд, данные недочеты проявляются, в первую очередь, в том, что, в настоящее время отсутствует социально-финансовая проработка нововведений, просторный учет взглядов специалистов-практиков в законодательстве РФ, в том числе и на федеральном уровне. Новые законы возможно, должны быть в формате наукоемкости, кодифицированности, стабильности, легкодоступности в понимании, которые реализуют стремления жителей России на достойную степень пенсионного обеспечения в согласовании с международными стандартами, которые гарантируют право на жизнь.

Необходимо выделить и отсутствие системности, скоординированности решения вопросов в предоставленной области. Безусловно, обновленные НПА ориентированы на поднятие социальной защиты граждан, предусматривают поднятие уровня пособий, пенсий, но одновременно с этим законодательство также остается трудным для осмысливания и применения.

Кроме того, считаем, что было бы целесообразно принять такой закон, какой обозначил бы структуру общественных взаимоотношений в социальной сфере, место в ней социальной защиты и социального обеспечения, определил бы базы социальной системы, позиции финансирования.

Для права социального обеспечения при отсутствии отраслевого кодифицированного акта, проявления отказа страны от принципа всеобщности социального обеспечения, стремления переложить социальные затраты на уровень субъектов, владеющих различным финансовым потенциалом, Конституция РФ считается единым стабилизирующим федеральным источником, где зафиксированы основы социальной охраны человека, которые

не снижены ни при каких критериях, а лишь повышены за счет дополнительных средств различных субъектов.

При данном Конституция РФ, непременно, требует значимых перемен в законодательстве о социальном обеспечении с целью его предстоящего становления. При этом, малые гарантии в области социального обеспечения, не обнаружившие отображения в Конституции РФ, обязаны быть урегулированы федеральным законодательством.

Принятие новейших правовых решений не обязано отступать от общих конституционных основ и общепризнанных положений, избавлять государство от социальной защиты престарелых, инвалидов, лиц, утративших кормильца, семей с детьми и остальных категорий. Законодательство в области социального обеспечения призвано увеличивать конституционные общепризнанные положения, создавать действенное устройство их реализации, осуществлять государственные гарантии, реализовать инновационные социальные положения на уровне международных с учетом требований основополагающего источника права социального обеспечения.

Создание правового государства связано с увеличением значимости закона, как особенного источника права.

Проведенное нами исследование указывает на то, что посреди законов имеются основные по собственной всеобщности, фундаментальности. Это, прежде всего, законы, которые закрепляют право людей на главные жизненно-принципиальные виды социального обеспечения.

С иной же стороны, исследование содержания законов крайних лет показывает направленность расширения количества законов, которые носят дополнительный нрав, регулируют отдельные нюансы социального обеспечения. Направляет на себя интерес внезапное повышение количества законов, касающееся внесения изменений в принятые законы ранее. Данное вызвано невысоким качеством принимаемых законов, неспособностью и незаинтересованностью страны системно улаживать трудности в области

социального обеспечения. Данные положения можно проследить в настоящем пенсионном законодательстве и законодательстве о пособиях в РФ.

Нововведения должны быть подвергнуты неотъемлемой, независимой экспертизе экспертов, а также сосредоточивать в себе кодифицирующий акт, направленный на поднятие социальной защиты граждан.

Законы субъектов Федерации регулируют в главном более принципиальные для субъектов и более устоявшиеся общественные отношения.

Тем самым, исследование регионального нормотворчества дозволяет отметить, что размер, содержание отдельных видов социального обеспечения создаются лишь на региональном уровне и находятся в зависимости от его денежного расположения, акты регионов далеко не изредка воплощают общепризнанные положения федеральных законов, продолжение усиленности региональных актов вызывает необходимость их систематизации и кодификации.

Считаем, что причиной действенности законодательства субъектов РФ, прежде всего, должна быть его системность. Принцип системности в концентрированном облике подразумевает и внутреннюю согласованность регионального законодательства, и его слаженность с федеральным.

Перечень принятых сокращений

РФ - Российская Федерация

ПФР - Пенсионный Фонд России

УПК РФ - Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации

УК РФ - Уголовный Кодекс Российской Федерации

НПА - Нормативно-правовой акт

ФКЗ - Федеральный Конституционный закон

ФЗ - Федеральный закон

Список используемых источников

Нормативно-правовые акты

1. 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) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990)
3. Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (Заключена в г. Женеве 28.06.1962 г.).
4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)
5. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» // Собрание законодательства РФ - 2013. - № 52. - Ст. 6989.
6. Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О страховых пенсиях» // Российская газета, № 296, 31.12.2013.
7. Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // Российская газета, № 137, 28.07.2009 (Утратил силу)
8. Федеральный закон от 03.07.2016 № 250-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым

органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» // Российская газета, № 149, 08.07.2016.

9. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Российская газета, № 297, 31.12.2006

10. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Российская газета, № 247, 20.12.2001.

11. Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Российская газета, № 247, 20.12.2001.

12. Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О государственной социальной помощи» // Российская газета, № 142, 23.07.1999.

13. Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2018) // Собрание законодательства РФ, № 19, 11.05.1998, ст. 2071.

14. Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // Российская газета, № 68, 10.04.1996.

15. Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Российская газета, № 99, 24.05.1995.

16. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О ветеранах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Российская газета, № 19, 25.01.1995.

17. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. №1032-1 «О занятости населения в РФ» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 17

18. Указ Президента Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов» // Собрание законодательства РФ. - №19. -Ст. 2115.
19. Указ Президента РФ от 26.12.2006 № 1455 (ред. от 31.12.2014) «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 201.
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1015 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий» // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 41. - Ст. 5545.
21. Постановление Минтруда РФ от 07 мая 2002 г. № 22 «Об утверждении разъяснения «О порядке применения п. 4 ст. 5 ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» // Российская газета. - 2003. - № 127.

Учебная литература

22. Адриановская Т.Л. Право социального обеспечения. Институт пособий и компенсационных выплат: учебно-практическое пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ Адриановская Т.Л., Карданова И.В. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. - 455 с.
23. Гражданское право России: учебное пособие/ А.А. Акатов [и др.]. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2012. - 125 с.
24. Гатин А.М. Гражданское право: учебное пособие/ Гатин А.М. - М.: Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2010. - 287 с.
25. Горшков А.В. Право социального обеспечения: учебное пособие/ Горшков А.В. - Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. - 188 с.
26. Горшков А.В. Право социального обеспечения: учебное пособие/ Горшков А.В. - Саратов: Корпорация «Диполь», 2012. - 176 с.

27. Горшков А.В., Захарова Н.А. Право социального обеспечения: учебное пособие / Н.А. Захарова [и др.]. - М.: Омега-Л, 2015. - 170 с.
28. Дерюгина Т.В. Принципы осуществления гражданских прав: монография/ Дерюгина Т.В. - М.: Книгодел, 2010. - 188 с.
29. Кауфман А.А. Право социального обеспечения в схемах и определениях: учебное пособие / Кауфман А.А. - М.: Проспект, 2016. - 80 с.
30. Кузнецов А.Н. Субъекты гражданских правоотношений: избранные лекции по Гражданскому праву/ Кузнецов А.Н. - Саратов: Вузовское образование, 2013. - 173 с.
31. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения: учебник / М.В. Лушникова [и др.]. - М.: Юстицинформ, 2009.
32. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник / Мачульская Е.Е. - М.: Юрайт, 2016. - 442 с.
33. Радонова А.В. Основные формы социального обеспечения и социальной защиты населения // Историческая и социально-образовательная мысль. №3. 2014. С. 202-204
34. Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: базовый курс / Сулейманова Г.В. - М.: Юрайт, 2013. - 576 с.
35. Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров / Тучкова Э.Г. - М.: Проспект, 2016. - 464 с.
36. Филиппова Э.М. О принципах в праве социального обеспечения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. №2. Том 13. 2013. С. 66-69
37. Филиппова М.В. Право социального обеспечения: учебник и практикум / М.В. Филиппова [и др.]. - М.: Юрайт, 2017. - 384 с.
38. Шаяхметова В.Р. Из истории социального обеспечения в России: учебное пособие/ Шаяхметова В.Р. - Пермь: Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет, 2012. - 164 с.

Электронные ресурсы

39. Дэвид Грин Возвращение в гражданское общество [Электронный ресурс]: социальное обеспечение без участия государства/ Дэвид Грин. - М.: Новое издательство, 2009. - 220 с. Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/49422

40. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Том 1 [Электронный ресурс]/ Победоносцев К.П.- М.: Зерцало, 2013. - 768 с. Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/5832

41. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Том 2 [Электронный ресурс]/ Победоносцев К.П. - М.: Зерцало, 2013. - 656 с. Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/5833.

Материалы судебной практики

42. Решение Чкаловского районного суда от 07.04.2017г. по делу № 2а-1663/2017. Режим доступа: http://chkalovsky.svd.sudrf.ru

43. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 27.04.2017г. по делу № 33-4473. Режим доступа: http://oblsud.kmr.sudrf.ru.