

Министерство науки и высшего образования РФ
Филиал ФГБОУ высшего образования
«Псковский государственный университет»
в г. Великие Луки Псковской области

Источники права социального обеспечения

ЛЕКЦИЯ №11

Преподаватель Лягина Е.В.

1. Понятие источников права социального обеспечения и их классификация

В правовой науке укоренились в основном три понятия источника права:

Источники права в материальном смысле - общественные, прежде всего, экономические отношения в их разнообразных видах, которые при данном способе производства требуют правового регулирования. Источниками права в материальном смысле служат производственные отношения, производительные силы, формы собственности.

Источники права в идеальном (идеологическом, концептуальном) смысле - те идеологические воззрения, которые господствуют в обществе и получают выражение и закрепление в правовых предписаниях.

Источники права в юридическом смысле - способы выражения и внешнего формального закрепления предписаний правовых норм, придания им общеобязательного значения.

В российском праве основным способом внешнего выражения правовых предписаний, придания им общеобязательного характера являются **нормативные правовые акты соответствующих властных органов**, что в полной мере относится и к источникам права социального обеспечения. Эти акты в совокупности образуют законодательство о социальном обеспечении, которое регулирует весь комплекс общественных отношений, составляющих предмет этой отрасли российского права.



1. Классификация источников права социального обеспечения обусловлена разграничением компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования общественных отношений по социальному обеспечению.

Россия — федеративное государство, в состав которого входят субъекты Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа). Защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находится, согласно ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим **законодательство о социальном обеспечении состоит из правовых актов разного уровня — федерального и регионального. Основы федеральной политики и федеральных программ в области социального развития, как и в иных важнейших сферах общественной жизни, находятся в ведении Российской Федерации.** Последнее предопределяет то, что важнейшие нормативные правовые акты по вопросам регулирования отношений по социальному обеспечению издаются Российской Федерацией.

К числу нормативных правовых актов, выделяемых по такому критерию, как разграничение компетенции, относятся также **акты органов местного самоуправления.**

2. В зависимости от органов, принимающих нормативные правовые акты, источники права социального обеспечения можно классифицировать на акты, принимаемые органами государственной власти либо органами местного самоуправления, и акты, принимаемые субъектами социально-партнерских соглашений. Социально-партнерские соглашения заключаются на различных уровнях (федеральном, региональном, территориальном) и в каждом из них (генеральном, отраслевом (межотраслевом), территориальном, профессиональном соглашении), могут содержать положения нормативного характера по вопросам социального обеспечения.

Особый вид таких актов — **коллективные договоры.** Это локальные акты, принимаемые на уровне

3. Традиционной является **классификация источников права по их юридической силе**, которая определяется, в свою очередь, положением соответствующего органа, издающего акт, в общей иерархической структуре органов власти. По данному критерию выделяются следующие нормативные правовые акты федерального уровня.

а) **Международные договоры**, ратифицированные либо заключенные Российской Федерацией (либо СССР). В силу ст. 15 Конституции РФ они входят в правовую систему России и имеют приоритет перед законами: если международным договором установлены иные правила, то применяются правила международного договора.

б) **Конституция РФ**. Она имеет высшую юридическую силу, и все иные акты, издаваемые соответствующими органами, не должны противоречить основному закону страны. Конституция РФ определяет основные долгосрочные направления политики государства, закрепляет право граждан на социальное обеспечение. Конституция возвышается над всеми иными законами и является юридическим фундаментом, определяющим содержание других законов России. За ее соблюдением надзирает особый орган — Конституционный Суд РФ.

в) **Законы РФ**. Согласно п. 2 ст. 55 Конституции РФ, в стране не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Эта конституционная норма призвана обеспечить реализацию основного направления социальной политики, закрепленного в ст. 7 Конституции РФ: такая политика должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а не на отмену или ущемление уже имеющихся, установленных ранее принятыми законами прав граждан.

г) **Иные нормативные правовые акты**. Это Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, соответствующие акты федеральных органов исполнительной власти — Минтруда РФ (в прошлом) и Минсоцзащиты, Пенсионного фонда, Фонда государственного социального страхования РФ



Классификация НПА по их юридической силе:

- **1. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ**
- **2. Конституция РФ**
- **3. Федеральные конституционные законы РФ**
- **4. Федеральные законы РФ**
- **5. Указы и распоряжения Президента РФ**
- **6. Постановления и распоряжения Правительства РФ**
- **7. Ведомственные подзаконные нормативные акты**
- **8. Межведомственные подзаконные нормативные акты**

4. Классификация источников права социального обеспечения может быть осуществлена и **по видам регулируемых общественных отношений.**

Право социального обеспечения регулирует однородные по своему характеру отношения, но в то же время эти отношения существенно различаются по их предмету, поскольку в одном случае им являются денежные выплаты в виде пенсий, пособий, компенсаций, а в других — материальное благо в виде той или иной социальной услуги либо льготы. В связи с этим в системе источников данной отрасли отчетливо выделяются **три относительно обособленные группы нормативных правовых актов:**

- акты, регулирующие пенсионное обеспечение,**
- акты о социальных пособиях и компенсационных выплатах**
- акты о социальном обслуживании пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми, безработных.**

Внутри этих групп возможна более детальная классификация актов, например по соответствующим правовым институтам. В издаваемых сборниках нормативных правовых актов о социальном обеспечении акты обычно располагаются именно в таком порядке.

5. Самостоятельным критерием классификации источников права социального обеспечения может быть признан **круг лиц, на который распространяется действие норм соответствующих нормативных актов.** По данному критерию выделяются акты, регулирующие:

- социальное обеспечение пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми;**
- военнослужащих, судей, прокурорско-следственных работников;**
- граждан, занимающих государственные должности и должности государственных служащих на федеральном и региональном уровнях;**
- депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации;**
- народных депутатов РСФСР созыва 1990—1995 гг.;**
- космонавтов и др.**

7. **В зависимости от финансовых источников**, за счет средств которых осуществляется социальное обеспечение, различают нормативные правовые акты, регулирующие обеспечение за счет средств обязательного социального страхования и за счет бюджетных ассигнований.

8. **По содержанию** нормативные правовые акты могут быть классифицированы на **отраслевые и комплексные**. К числу отраслевых относятся такие, нормы которых регулируют общественные отношения исключительно в сфере социального обеспечения. Это, например, законы о пенсионном обеспечении, о социальных пособиях, компенсационных выплатах, о социальном обслуживании.

В комплексных актах содержатся нормы, относящиеся к нескольким отраслям права. Например, нормы Законов РФ «О занятости населения в Российской Федерации», «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан РФ» и некоторых других входят в систему не только права социального обеспечения, но и трудового, административного, финансового права.



2. Общая характеристика источников права социального обеспечения

Система источников права социального обеспечения достаточно сложна и противоречива. Она охватывает международные договоры и нормативные правовые акты практически всех уровней и нормотворческих органов. Рассмотрим содержание основных из них.

Международные акты ООН, МОТ, Совета Европы, а также договоры, заключенные государствами в рамках СНГ, ратифицированные Российской Федерацией (или СССР), в силу ст. 15 Конституции РФ имеют приоритетное значение по отношению к национальному законодательству.

К их числу относится **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года** и вступивший в силу 3 января 1976 года, ратифицированный Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г.

Участвующие в данном международном договоре государства приняли на себя юридические обязательства гарантировать каждому право на социальное обеспечение, включая право на социальное страхование, и обеспечить право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Пакт предусматривает также, что семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Матерям в течение разумного периода до и после родов должна предоставляться особая охрана, а работающим матерям должен предоставляться в течение этого периода оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации.



Конвенция о правах ребенка (1989 г.), ратифицированная Россией, закрепляет социально-экономический и правовой статус ребенка; устанавливает возрастной критерий (18 лет), до достижения которого человек признается ребенком. Государства — участники данной Конвенции признают за каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения и право на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка. Право на особую заботу со стороны государства признается за неполноценным ребенком с целью обеспечения ему эффективного доступа к услугам в области образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья и в итоге наиболее полного вовлечения такого ребенка в социальную жизнь.

Ратифицирована Россией и **Конвенция «О равных возможностях лиц, обремененных семейными обязанностями» (1995г.)**, которая предусматривает социальную поддержку таких лиц с помощью различных мер, включая те, которые осуществляются через систему социального обеспечения.



КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ РЕБЁНКА

Принята резолюцией № 44/25
Генеральной Ассамблеи ООН
от 20.11.1989.
Вступила в силу для России
15.09.1990

К источникам права социального обеспечения данного уровня относится также **Конвенция о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года**. В соответствии с данным международным актом государства-участники обязуются обеспечивать и поощрять полную реализацию всех прав человека и основных свобод всеми инвалидами без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности.

Правам указанной категории граждан посвящена и **Конвенция «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (1985 г.)**, ратифицированная Российской Федерацией 3 июня 1988 г. В соответствии с этой Конвенцией государства проводят национальную политику в области профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, основанную на **принципе равенства**

возможностей инвалидов и трудящихся в целом; принимают меры по организации служб профессиональной ориентации, профессионального обучения, трудоустройства, занятости, а также других связанных с ними служб, чтобы инвалиды имели возможность получать, сохранять работу и продвигаться по службе.

К числу международных договоров как источников права социального обеспечения относятся также **заключаемые странами Содружества Независимых Государств соглашения**, нормы которых регулируют общественные отношения по социальному обеспечению граждан при переезде их из одного государства СНГ в другое.



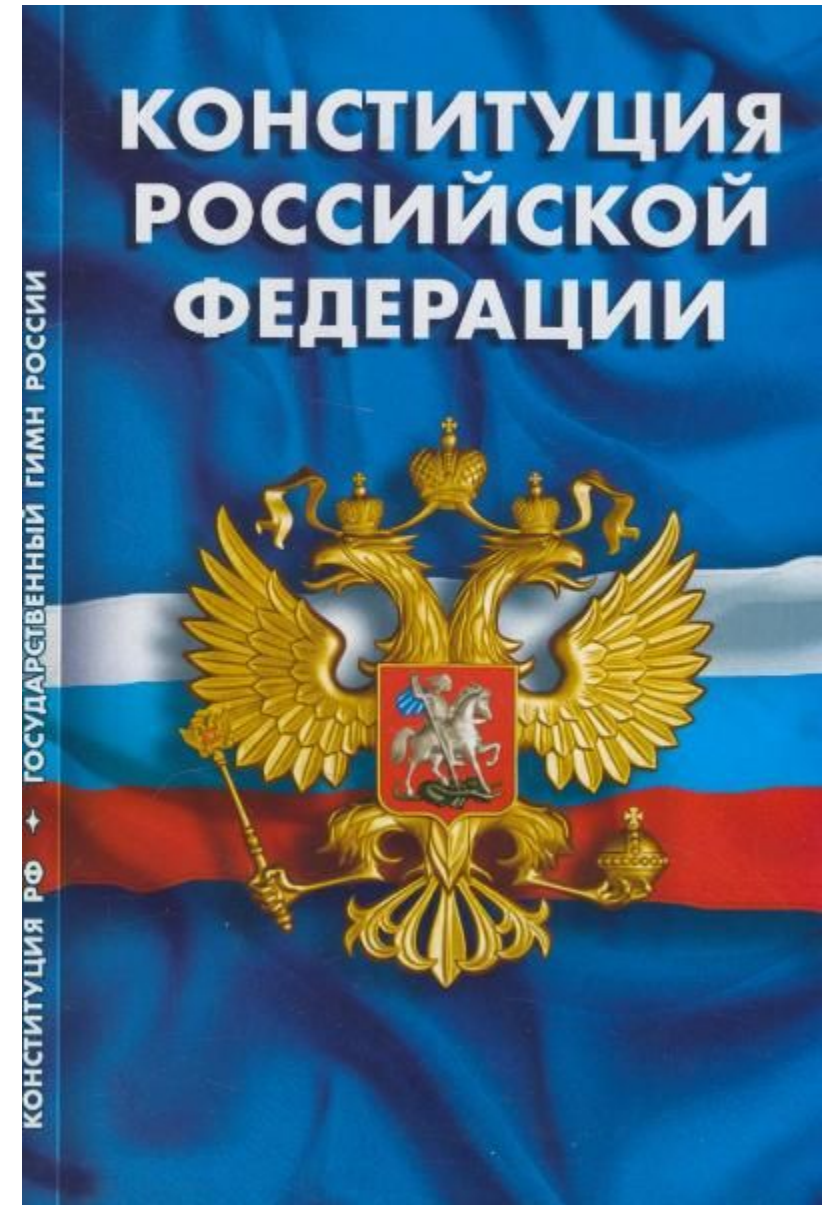
Конвенция ООН о правах инвалидов Социальная модель инвалидности.

В 2006 году Генеральной ассамблеей ООН принята Конвенция о правах инвалидов. Россия подписала эту Конвенцию в 2008 году, ратифицировала в 2012 году, чем взяла на себя обязательства выполнять положения Конвенции. Конвенция ООН «О правах инвалидов», рассматривает инвалидность не как медицинский факт, а как социальную проблему.

По юридической силе источники права делятся на законы и подзаконные (иные) нормативные правовые акты. Законы делятся на конституционные, кодификационные и текущие. К конституционным актам относится Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая 22 ноября 1991 г. Декларативные положения этого акта затем были законодательно закреплены в Конституции РФ.

Конституция РФ как основная база всего текущего законодательства в Российской Федерации закрепила положение о том, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7).

Конституция РФ закрепляет также право граждан: на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39), на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ст. 41); на защиту материнства и детства (ст. 38); на судебную защиту (ст. 46); на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных



Кодификационным законом, нормы которого регулируют общественные отношения не только в сфере социального обеспечения, является **Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ**. Нормы этого закона закрепляют понятия охраны здоровья, основные принципы, права граждан в этой сфере жизни.

Другим кодификационным законом стал **Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования»**. Он закрепил основные принципы осуществления обязательного социального страхования, виды социальных страховых рисков, страховые случаи, виды страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, права и обязанности субъектов обязательного социального страхования.

Кодификационным является также **Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»**. Данный закон закрепил единую систему пособий, адресованных гражданам, имеющим детей.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОСНОВАХ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



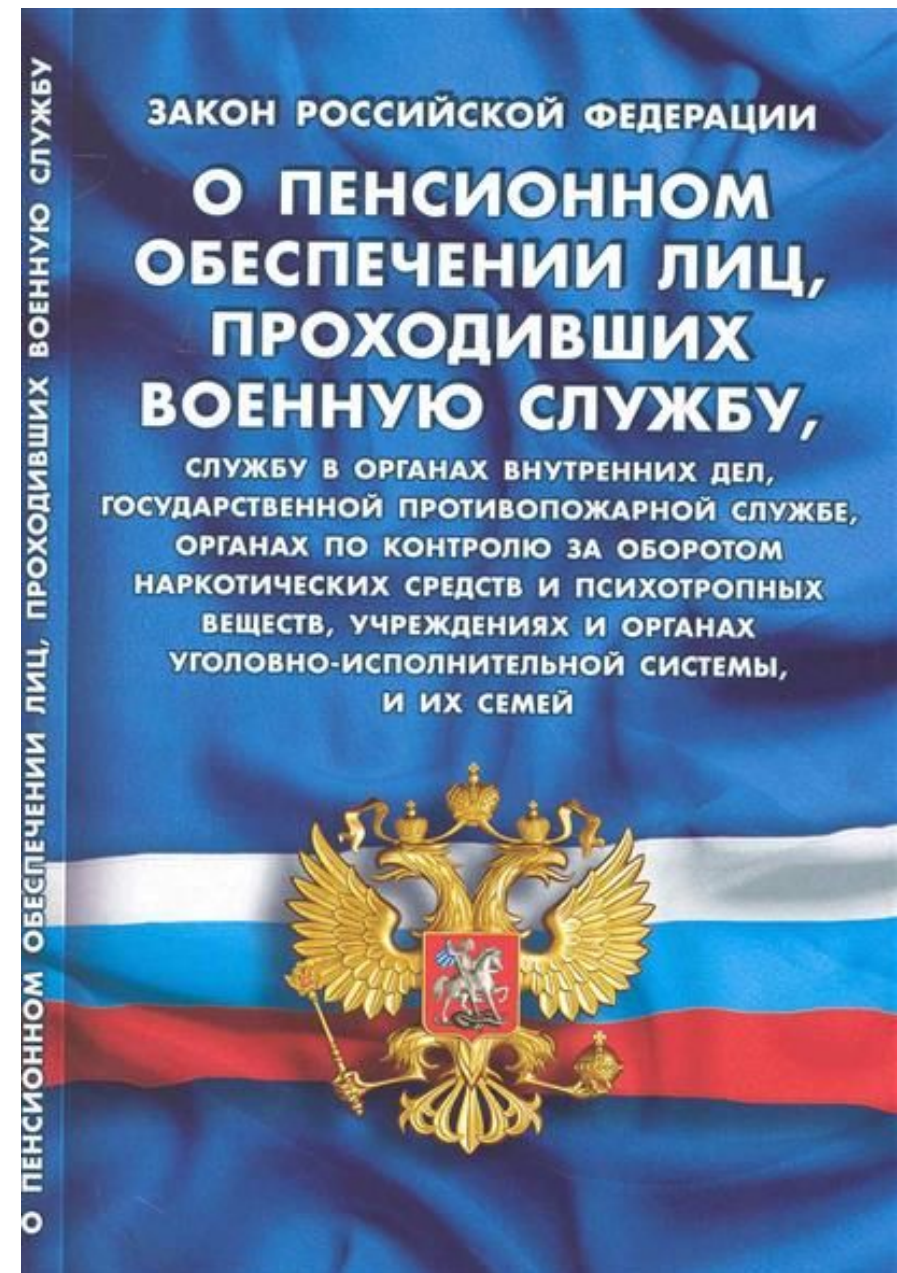
ОБ ОСНОВАХ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН

Ряд текущих законов регулирует пенсионное обеспечение различных категорий граждан.

Федеральный закон от 15.12.2001 N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ "О страховых пенсиях", Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. N 424-ФЗ "О накопительной пенсии", Федеральный закон от 15.12.2001 N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Другим не менее важным законом, регулирующим пенсионное обеспечение достаточно широкого круга лиц, является **Закон РФ от 12.02.1993 N 4468-1 «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, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей».**

Этот закон, предусматривает более высокий уровень пенсионного обеспечения: кадрового состава Вооруженных Сил и военнослужащих, проходящих службу по контракту; служащих органов внутренних дел, таможенной службы; прокурорско-следственных работников и др.



Сфера социального обеспечения регулируется важными Федеральными законами от 24.07.1998 N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний"; Федеральный закон от 29.12.2006 N 255-ФЗ "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством".

Социальными пособиями граждане обеспечиваются в соответствии с указанным выше Законом РФ от 19.05.1995 N 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», а также **Законом РФ от 19.04.1991 N 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»**, Федеральным законом 21 декабря 1996 года №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральными законами от 17 сентября 1998 г. N 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» и от 12 января 1996 г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Социальное обслуживание граждан также регулируется законами. Это Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», от 10 декабря 1995 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" и др.

Даже простое перечисление законов, действующих в сфере социального обеспечения граждан, свидетельствует о том, насколько сложным и многослойным является на современном этапе это законодательство.

Право социального обеспечения России — одна из немногих отраслей права, не имеющих кодификационного нормативного акта. Поэтому одной из актуальных проблем совершенствования системы источников этой отрасли является проблема поэтапной промежуточной кодификации законодательства, регулирующего видовые общественные отношения (пенсионные, по обеспечению граждан социальными пособиями, компенсационными выплатами; по социальному обслуживанию и др.). Это создало бы

Подзаконные нормативные правовые акты занимают значительное место в системе источников права социального обеспечения. Их можно расположить в определенном иерархическом порядке. Прежде всего, это **Указы Президента РФ**.

В соответствии со ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Например, Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», которым предусмотрены соответствующие меры по социальной поддержке семей, гарантированные на федеральном уровне каждой многодетной семье. Причем само понятие такой семьи определяется правительством республик в составе РФ, органами исполнительной власти краев, областей, автономных образований с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона. На основании актов, принимаемых субъектами Федерации, комплекс мер по социальной защите многодетных семей, предусмотренных в Указе от 5 мая 1992 г., может быть расширен.



У К А З

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об утверждении Концепции демографической политики
Российской Федерации на период до 2025 года

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны **п о с т а н о в л я ю**:

1. Утвердить прилагаемую Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

2. Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления муниципальных образований руководствоваться положениями Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года при решении задач в области народонаселения.

3. Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок утвердить план мероприятий по реализации в 2008 - 2010 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

4. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.



Президент
Российской Федерации В.Путин

Москва, Кремль
9 октября 2007 года
№ 1351

Следующий уровень иных нормативных правовых актов — **постановления Правительства РФ**. Это, пожалуй, самая обширная группа источников права социального обеспечения.

Постановлениями Правительства устанавливается, как правило, правовой механизм реализации закрепленных в законах прав граждан в сфере социального обеспечения. Правительством РФ утверждены многочисленные списки, перечни видов работ, профессий и должностей, с учетом которых назначаются пенсии по старости в связи с особыми условиями труда, пенсии за выслугу лет.

Важное значение в регулировании общественных отношений по социальному обслуживанию имеют Постановление Правительства РФ от 24.11.2014 N 1236 «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг», Постановление Правительства РФ от 01.12.2014 N 1285 «О расчете подушевых нормативов финансирования социальных услуг».

Ряд источников содержит нормы, регулирующие социальное обеспечение семей с детьми. Так, Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 N 423 утверждены Правила создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье, Правила осуществления органами опеки и попечительства проверки условий жизни несовершеннолетних подопечных, соблюдения опекунами или попечителями прав и законных интересов несовершеннолетних подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей и др.

Самостоятельную группу актов составляют акты министерств и других федеральных органов исполнительной власти. Так, в ходе реализации положений Федерального закона от 19.05.1995 N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" Минздравсоцразвития России Приказом от 23.12.2009 N 1012н утвердил Порядок и условия назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей,

К данной группе источников права социального обеспечения относятся также акты других федеральных органов исполнительной власти по вопросам социального обеспечения граждан.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН



**О ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПОСОБИЯХ ГРАЖДАНАМ,
ИМЕЮЩИМ ДЕТЕЙ**

**О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ
МЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ,
ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ**