



ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ПОНЯТИЕ

Источники права социального обеспечения – это различные нормативные правовые акты, регулирующие тот комплекс общественных отношений, который составляет предмет данной отрасли права.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

- Всеобщая декларация прав человека 1948 г. – ст. 22, 25
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина 1966 (ратифицирован в 1973 г) – ст. 9, 10
- Европейская социальная хартия 1996 (ратифицирована в 2009) - ст. 8, 11-17, 23, 30.

В связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы с 16 марта 2022 г. Европейская социальная хартия считается прекратившей свое действие в отношении Российской Федерации (Федеральный закон от 28.02.2023 г. № 43-ФЗ).

- Европейский кодекс социального обеспечения ETS № 048 (1964)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Конвенции МОТ

основополагающие рамочные конвенции, обеспечивающие единство (равенство) правового регулирования социально-обеспечительных отношений

- Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952)
- Конвенция МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (1962)
- Конвенция МОТ № 118 «О равноправии в социальном обеспечении» (1962)
- Конвенция МОТ № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982 г.).

посвященные дифференциации социального обеспечения по видам социального обеспечения и по кругу лиц

- Конвенция МОТ № 2 «О безработице» (1919)
- Конвенция МОТ № 103 «Об охране материнства» (1952)
- Конвенция МОТ № 121 «О пособиях в случае производственного травматизма» (1964 г.)
- Конвенция МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1967 г.)
- Конвенция МОТ № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» (1969 г.)
- Конвенция МОТ № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (1983)
- Конвенция МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (1988)
- Конвенция МОТ № 71 «О пенсиях морякам» (1946)

Россией ратифицированы:
Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952);
Конвенция МОТ № 103 «Об охране материнства» (1952);
Конвенция МОТ № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (1983).

В международных актах ООН, МОТ, Совета Европы закрепляется лишь минимальный уровень социального обеспечения и социальной защиты, который государство, утверждающие, что оно демократическое, социальное, должно предоставить своим гражданам.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Соглашения СНГ

- Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.92 года (с 01.01.2023 г. не действует в отношении РФ);
- Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992 года

Двухсторонние договоры

- Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27.03.1996,
- Соглашение между Правительством РФ и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, подписанное в городе Москве 16.05.1997;
- Договор между РФ и Королевством Испания о социальном обеспечении 11.04.1994

КОНСТИТУЦИЯ РФ

Ч. 1 ст. 7 - Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Ч. 2 ст. 7 - В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, 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.

Ч. 1 ст. 38 - Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Ч. 1 ст. 39 (Право на социальное обеспечение) - Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Ч. 1 ст. 41 (Право на охрану здоровья) - Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

КОНСТИТУЦИЯ РФ

Изменения, внесенные Законом РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ

П. «Ж» ч. 1 ст. 72 – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение.

П. «Ж.1» ч. 1 ст. 72 – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита семьи, материнства, отцовства и детства.

ч. 6 ст. 75 – в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.

ч. 7 ст. 75 - в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат.

ст. 75.1 - в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

КОНСТИТУЦИЯ РФ

Изменения, внесенные Законом РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ

П.1 ст. 114 – Правительство Российской Федерации:

обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи (пп. В);

обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни (пп. В.2).

Статья 39 Конституции РФ практически дословно воспроизводит положения ст. 26 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в 1991 г., за исключением слов: «Пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума». Д.ю.н. Т.К. Миронова объясняет отсутствие данного положения невозможностью обеспечить его сегодня и необходимостью ориентироваться на него завтра, что весьма обременительно для государства.

Необходимо отметить, что изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., не содержат указанного положения.


Федеральные законы

Кодифицированные законы – крупные акты, предназначенные для комплексного регулирования определенных сфер общественных отношений

- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»
- Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»

Текущие законы – федеральные законы, которые принимаются на основе и во исполнение Конституции РФ и федеральных конституционных законов.

- Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»
- Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»
- Федеральный закон от 29.12.2006 № 225-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»
- Федеральный закон от 24.07.1998 №125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»
- Федеральный закон от 28.12.2013 №424-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», и др.



В целях повышения уровня гарантий социальных прав человека, создания равных возможностей в получении государственной помощи первичные нормы по основным видам социального обеспечения должны содержаться прежде всего в законах. Иные нормативные правовые акты могут закреплять лишь механизм их реализации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ



Недостатки в законодательств, неверно прогнозируемые или вообще не просчитанные последствия применения тех или иных законов (о монетизации льгот, лекарственном обеспечении, пенсионной реформе), оторванность от реальной социально-экономической ситуации в обществе, игнорирование законодателем общественных ожиданий, традиций – все это создает негативный эффект для отдельного человека, общества в целом, государства, перспектив их развития, гармоничного сосуществования, противоречит закрепленной в Конституции РФ и неоднократно продекларированной в программных выступлениях Президента РФ идеологии признания высшей ценности человека, его жизни, прав, социальной защищенности.

Опыт правотворчества последних лет в сфере социального обеспечения показывает, что спонтанные, кулуарные, не прошедшие научной независимой экспертизы, не имеющие экономического обоснования источники права вызывают протест, правовой нигилизм, снижают эффективность правового регулирования, нарушают социальные права граждан.

Динамичность развития права социального обеспечения приводит, с одной стороны, к резкому увеличению законодательных и иных нормативных правовых актов, а с другой – к длительному отсутствию жизненно важных законов. Четко обозначившаяся на современном этапе тенденция игнорирования законодателем решений Конституционного Суда РФ, признающего отдельные нормы права социального обеспечения противоречащими Конституции РФ, по существу девальвирует идею правового государства.

Недостатки законодательства, указанные на предыдущем слайде, не дают возможность человеку узнать, осмыслить, правильно понять содержание своих прав и обязанностей, реализовать их своевременно и в полном объеме.

Следующую группу составляют подзаконные нормативные акты, среди которых особое место занимают Указы Президента РФ в сфере социального обеспечения. Они имеют нормативный характер и восполняют пробелы федеральных законов. В соответствии с Конституцией (ст. 90) они являются обязательными для исполнения на всей территории РФ, однако не должны противоречить Конституции РФ и Федеральным законам.

К ним можно отнести следующие Указы:

- «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» от 26.12.2006 N 1455;
- «Об установлении коэффициентов, применяемых к размерам доплат за классный чин (специальное звание), учитываемым при исчислении ежемесячной надбавки к пенсиям отдельным категориям пенсионеров» от 24.01.2018 N 20 и другие.


Также источником права социального обеспечения являются Постановления Правительства РФ, которые регламентируют порядок применения законов по отдельным видам социального обеспечения.

Например Постановления Правительства РФ:

- «О некоторых вопросах пенсионного обеспечения граждан из числа космонавтов и работников летно-испытательного состава» от 2 ноября 2009 г. №883;
- «О мероприятиях по совершенствованию мер социальной поддержки специалистов, осуществляющих деятельность в области ядерного оружейного комплекса Российской Федерации» от 1 сентября 2005 г. №549;
- «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий» от 2 октября 2014 года №1015 и другие.

Важную роль в нормотворчестве по социальному обеспечению в пределах своей компетенции играют федеральные министерства и ведомства. Среди них особое место занимает Министерство труда и социальной защиты РФ (ранее Министерство здравоохранения и социального развития). Так, например, в связи со вступлением в силу ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» от 28.12.2013 N 442-ФЗ данным министерством был издан ряд приказов. По отдельным вопросам Минтруд издает разъяснения.





Источником права социального обеспечения также являются **акты субъектов** по предметам совместного ведения РФ и субъектов федерации. Главная цель нормотворчества на уровне субъектов – повышение степени социальной защиты граждан на всех уровнях, предоставление дополнительных гарантий наряду с федеральными актами.

Согласно статье 44 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» **к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены вопросы:**

- дополнительные меры социальной поддержки;
- социальное обслуживание граждан;
- медицинская помощь и лечение.


В то время как пенсионное законодательство, законодательство об обязательном социальном страховании представлено правовыми нормативными актами Российской Федерации.



Полномочия субъектов РФ по вопросам социального обеспечения, как правило, осуществляются ими за счет собственных средств. В порядке и случаях, установленных федеральными законами, данные полномочия могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и внебюджетных фондов (в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами).

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ большая часть расходных обязательств по наиболее значимым видам социальной поддержки была передана на региональный уровень. При этом не было учтено, что Россия представляет собой уникальное по пространственной протяженности государство, характеризующееся беспрецедентными контрастами (по уровню урбанизации, площади территории, численности населения, уровню дохода и т.п.) между равными по конституционному статусу субъектами РФ. Например, различия доходов населения разных регионов могут достигать 33.3 раза. В основе этой дифференциации лежат различные причины. Далеко не все они носят объективный характер (например, природно-климатический). Большинство этих причин вызвано неудачными социально-экономическими преобразованиями последних лет.

Только 23 из 89 субъектов РФ являются «донорами» и могут (при желании) обеспечить достаточный уровень социального обеспечения гражданам, проживающим на их территории. Остальные регионы получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Передача в таких условиях важнейших социальных вопросов на «откуп» субъектам РФ порождает неравенство прав граждан, проживающих на разных территориях РФ, и снижает гарантии их права на социальное обеспечение. Условия социального обеспечения граждан, проживающих в разных субъектах РФ, существенно различаются. Могут устанавливаться не одинаковые минимальные социальные стандарты, некоторые социально-уязвимые категории могут получать социальную поддержку в одних субъектах РФ и не получать в других, могут значительно отличаться размеры социальных выплат, и т.д.



По мнению многих ученых ослабление централизованного регулирования ведет к возникновению разногласий между отдельными частями единого федерального государства, противоборству центра и мест.

Не стоит забывать, что формирование в России социального государства невозможно в условиях неравенства и социальной разобщенности.

Отнесение сферы социального обеспечения к предметам совместного ведения не означает того, что данная сфера не требует единого централизованного регулирования. Для реализации этого подхода необходимо установление единых федеральных государственных стандартов социального обеспечения.

В рамках совместной компетенции правовое регулирование прав и свобод человека правовыми актами субъектов РФ должно носить вторичный характер и быть направлено на конкретизацию и дополнение федерального регулирования.

ПРАВОВУЮ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(УСТАВ) СУБЪЕКТА РФ

БАЗУ
ЗАКЛАДЫВАЕТ


РЕГИОНАЛЬНОГО
КОНСТИТУЦИЯ

Большинство конституций и уставов субъектов РФ закрепляют положения о социальном обеспечении, хотя чаще всего эти положения аналогичны формулировкам, имеющимся в Конституции РФ.

Повышенные гарантии установлены в конституциях (уставах) таких субъектов как:

- Свердловская область;
- Алтайский край;
- Республика Карелия;
- Республика Тыва;
- Республика Кабардино-Балкария;
- Республика Башкортостан.





Главными причинами того, что многие субъекты РФ не идут на установление повышенных конституционных гарантий осуществления права на социальное обеспечение, является сложное экономическое положение в подавляющем большинстве субъектов РФ, а также нестабильность и не предсказуемость федерального законодательства, которым на субъекты РФ и без того возлагается непомерно большой объем обязательств в области социального обеспечения.

СОЦИАЛЬНЫЕ КОДЕКСЫ СУБЪЕКТОВ РФ

В 7 субъектах Российской Федерации имеются социальные кодексы:

- Социальный кодекс Белгородской области от 28 декабря 2004 г.;
- Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан от 4 июля 2008г.;
- Социальный кодекс Ярославской области от 19 декабря 2008 г.
- Социальный кодекс Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г.;
- Социальный кодекс Волгоградской области от 31 декабря 2015 г.
- Социальный кодекс Ленинградской области от 25 октября 2017 г.
- Социальный кодекс Калининградской области от 7 октября 2019 г.

Указанные правовые акты, по сути, представляют собой не кодифицированные, а консолидированные законы.

Их цель – объединить в одном документе различные правовые нормы, регулирующие отношения по социальному обеспечению граждан в целях удобства их восприятия и использования.

В качестве примеров актов субъектов в сфере ПСО можно привести акты, принимаемые на уровне города Москвы:

- Закон города Москвы от 03.11.2004 №70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы»;
- Закон города Москвы от 15.12.2004 №87 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)»;
- Закон города Москвы от 03.11.2004 №67 «О ежемесячном пособии на ребенка»;
- Закон города Москвы от 15.05.2002 №23 «О прожиточном минимуме в городе Москве».

Законодательство о социальном обеспечении составляет самую значительную часть нормативного массива в субъектах РФ и подвержено наиболее частым изменениям. Во многих субъектах это законодательство недостаточно систематизировано.

Во многих субъектах РФ имеются **концепции (программы) развития** тех или иных сфер социального обеспечения.

Так, постановлением Правительства Москвы от 6 сентября 2011 года № 420-ПП утверждена Государственная программа «Социальная поддержка жителей города Москвы».

Документ предусматривает комплекс дополнительных мер в целях сохранения уровня социальной поддержки и социальной стабильности, повышения качества жизни москвичей и сокращения бедности.



МУНИЦИПАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

В основном, посвящены отдельным доплатам к пенсиям, пособиям, социальному обслуживанию граждан, льготному транспортному обслуживанию

- Постановление главы Мытищинского района Московской области от 12 февраля 2004 г. № 418 «Об установлении ежемесячных выплат отдельным категориям граждан»
- Постановление главы муниципального образования «Город Звенигород» Московской области от 10 февраля 2005 г. № 165 «О повышении размера дополнительных единовременных пособий на рождение детей в г. Звенигороде»
- Постановление главы Пушкинского района Московской области от 23 января 2004 г. № 160 «Об оказании материальной помощи инвалидам-афганцам и инвалидам, получившим травму при прохождении военной службы»

Особенностью регулирования на муниципальном уровне является очень слабое финансирование

ЛОКАЛЬНЫЕ АКТЫ И АКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Данные акты существенно повышают уровень социальной защиты граждан на уровне каждой конкретно организации, поскольку предусматривают дополнительные меры социальной поддержки работающих граждан, членов их семей, а также уже бывших работников.

Основные виды указанных актов:

- Коллективные договоры
- Трехсторонние соглашения

Значимые обязательства по социальному обеспечению в основном содержатся в актах сырьевых, энергетических и транспортных компаний.

Отнесение коллективных договоров к источникам ПСО является спорным. Согласно ст. 40 ТК РФ коллективный договор регулирует социально-трудовые отношения между работниками и работодателем в организации. Следовательно, сторонами этого договора и возникающих на его основе правоотношений являются работники и работодатель, а источником финансирования дополнительных выплат – средства работодателя. Таким образом, среди субъектов регулируемых коллективным договором отношений нет государственного органа или организации, действующей по его поручению, а финансирование производится за счет негосударственных средств. Поэтому эти отношения не могут быть включены в предмет ПСО, а сам коллективный договор не может быть отнесен к источникам ПСО.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

За последние годы правовое регулирование социального обеспечения усложнилось, стало еще более объемным, чем прежде, что затрудняет его понимание и использование субъектами-получателями социального обеспечения. Вместе с тем, эффективность этого законодательства зависит в большей степени не от объема нормативных правовых актов, а от состояния экономики и политики государства по финансированию социальных обязательств.

Россия, провозгласившая идею развития социального государства, должна руководствоваться, прежде всего, международными стандартами в сфере социального обеспечения, а не спонтанными, непродуманными, экономически не обоснованными решениями по предоставлению или увеличению того или иного вида обеспечения. Показательно, что чаще всего процессы в социальной сфере осуществляются методом проб и ошибок, не опираются на надежный фундамент системных теоретических обобщений и научных выводов.