

ДИСЦИПЛИНА: ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Группа : П-220921
07.03.2024

Преподаватель: Полякова Юлия Александровна
Электронная почта: pol.yu.a@yandex.ru

Раздел 1. Общая часть.

Тема1.7. Система права социального обеспечения

План работы

1. Изучение нового материала.

Задание к уроку

1. Проработать вопрос, используя лекции преподавателя (прочитать всё). См. Приложение 1
2. Составить конспект.

Требования по оформлению:

1. составить конспект изученного материала в тетради;
2. страницы должны быть пронумерованы;
3. **номер поставить посередине верхнего поля каждого листа, рядом написать фамилию студента (для удобства проверки выполненной работы).**

(Например: 4 – Иванов, 5 – Иванов и т.д.)

После выполнения заданий работу необходимо отправить на проверку преподавателю на электронную почту.

Электронная почта: pol.yu.a@yandex.ru

ЖЕЛАЮ ВАМ УСПЕХОВ!

Система отрасли права социального обеспечения. Предмет и система науки права социального обеспечения.

В соответствии с положениями общей теории права под системой правовой отрасли принято понимать объективно существующее внутреннее ее подразделение на подотрасли, институты, подинституты.

Право социального обеспечения, как и любая правовая отрасль, делится на общую и особенную части.

В общую часть входят институты, которые содержат положения, «обслуживающие» практически все институты особенной части. Именно поэтому в общую часть входят нормы права, действие которых распространяется на все отношения, входящие в предмет права социального обеспечения. К общей части относятся такие институты, как:

- субъекты права социального обеспечения;
- основания обеспечения и его виды;
- принципы права социального обеспечения.

Особенная часть отрасли состоит из институтов, имеющих самостоятельный объект регулирования. К ним относятся следующие институты:

- трудовой стаж;
- пенсии;
- пособия;
- компенсационные выплаты;
- социальное обслуживание;
- медицинская помощь и лечение;
- льготы по системе социального обеспечения.

Каждый из указанных институтов делится на подинституты. Так, институт пенсий делится на подинституты: пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные пенсии. Институт трудового стажа — на подинституты в зависимости от общего, специального, непрерывного, страхового стажа.

Система науки традиционно более широка, нежели система отрасли. Так, в общую часть науки включаются такие институты, как понятие, предмет, метод, системы, правоотношения, принципы, источники прав социального обеспечения, а также история и перспективы развития этой отрасли. Особенная часть науки совпадает с особенной частью этой отрасли права, поэтому состоит из тех же институтов.

Право социального обеспечения как отрасль правовой науки представляет собой комплекс знаний об отношениях в обществе, возникающих в связи с выполнением государством функции по обеспечению граждан пенси-ями, пособиями и другими видами социального обеспечения с правовым их регулированием.

Наука этой отрасли права ставит перед собой задачу кодификации и систематизации правовых норм, регулирующих вопросы социального обеспечения, координации эффективности этих норм с экономическими условиями жизни народа, обеспечения высокого уровня социальной защиты населения, а также разработки и планирования новых нормативных актов в сфере социального обеспечения.

Право социального обеспечения как отрасль правовой науки включает в себя:

- понятие социально-экономической природы в видах социального обеспечения;
- предмет, метод и система науки права социального обеспечения;
- принципы правового регулирования деятельности государства, и организаций всех форм собственности по предоставлению гражданам всех видов социального обеспечения;

- правоотношения по социальному обеспечению, их субъекты, объекты и содержание;
- эффективность правовых норм о социальном обеспечении и обеспечении законности при предоставлении гражданам всех видов социального обеспечения;
- учение об источниках права социального обеспечения;
- историю развития законодательства о социальном обеспечении; - построение и изучение системы права социального обеспечения как отрасли права, правовой науки и учебной дисциплины.

Предметом науки права социального обеспечения являются: учение об основных институтах ПСО как отрасли права, учение о сравнительном правоведении, выработка основных терминов и правовых категорий.⁷

Право социального обеспечения как учебная дисциплина – это обязательный предмет в юридических учебных заведениях, имеющий своей целью изучение системы науки права социального обеспечения.

Право социального обеспечения как учебная дисциплина состоит из классифицированного набора знаний о концепции социального обеспечения как экономической, так и правовой категорий.

Право социального обеспечения как научная дисциплина – это система научных знаний, правовых взглядов, идей об определенном комплексе общественных явлений.

В предмет науки входит, прежде всего, сама отрасль права как система правовых норм. Наука также изучает и общественные отношения, регулируемые данной отраслью, историю возникновения и развития отрасли, метод правового регулирования отношений по социальному обеспечению, а также опыт зарубежных стран в регулировании отношений по социальному обеспечению, международно-правовое регулирование социального обеспечения.

Право социального обеспечения как научная дисциплина в отличие от отрасли не имеет собственного метода научного изучения. Она пользуется общим методом познания – диалектическим, а также использует методы научного познания, общие для правовых дисциплин: метод сравнительного правоведения, логический, исторический. Учитывая, что данная дисциплина изучает социальные явления, то она использует методы мониторинга, математического анализа и др.

Система научной дисциплины права социального обеспечения в основном совпадает с системой отрасли и состоит из общей и особенной частей. Однако общая часть научной дисциплины значительно шире общей части отрасли, так как содержит знания о понятии данной отрасли, ее предмете, методе, системе, принципах правового регулирования, источниках, правоотношениях по социальному обеспечению, истории развития отрасли. Особенная часть науки в основном совпадает с особенной частью отрасли, так как содержит знания о конкретных правовых институтах отрасли. В то же время особенная часть научной дисциплины включает в себя также знания о международно-правовом регулировании социального обеспечения и знания об опыте зарубежных стран в правовом регулировании отношений по социальному обеспечению.

От системы отрасли следует отличать систему законодательства о социальном обеспечении. Система отрасли -- это организованная определенным образом совокупность правовых норм, а законодательство -- это совокупность находящихся в соответствующей взаимосвязи нормативных актов. Эти две категории хотя и тесно связаны, но все же относительно самостоятельны. Законодательство, являющееся формой права и одним из

источников его развития, имеет несомненную связь с его содержанием, но не теряет при этом своей специфики.

Подавляющее большинство ученых в области теории права считают, что система права носит объективный характер и в силу этого ее развитие обуславливает соответствующую трансформацию системы законодательства, создаваемой законодателем. Иной точки зрения придерживался лишь Р.З. Лившиц, который констатировал, что теоретические доводы об отличии отрасли права от отрасли законодательства оказались несостоятельными, не получили практического подтверждения». По его мнению, невозможно провести границу между нормой права и нормативным актом, поскольку в конечном счете и то и другое -- это совокупность правовых норм, в связи с чем как совокупности и отрасли права, так и отрасли законодательства оказывались тождественными по содержанию.

Более убедительной представляется позиция тех ученых, которые, подчеркивая отсутствие тождественности между системой права и системой законодательства, в то же время раскрывают существенные различия между ними, доказывающие их относительную самостоятельность. К числу таких различий относят, в частности, то, что первичным элементом системы отрасли являются нормы, а первичным элементом системы законодательства -- нормативный правовой акт. Юридические нормы отраслей -- это строительный материал, из которого складывается та или иная конкретная отрасль законодательства. При построении каждой законодательной отрасли этот строительный материал может употребляться в разном наборе и в разном сочетании в структуре определенного нормативного акта. Вот почему отрасли законодательства не всегда совпадают с отраслями права и такое несовпадение двояко.

В одних случаях отрасль права есть, а отрасли законодательства нет (финансовое право, право социального обеспечения, сельскохозяйственное право и т.д.). Такие отрасли права не кодифицированы, а действующий в этой сфере нормативный материал рассредоточен по различным правовым актам, нуждающимся в унификации. Не исключена и противоположная ситуация, когда отрасль законодательства существует без отрасли права (например, таможенное законодательство).

К числу различий между указанными категориями относят также критерии деления системы права на отрасли, т. е. предмет и метод, что обеспечивает нормам отрасли высокую степень однородности. Отрасли же законодательства, регулируя определенные сферы социальной жизни, выделяются только по предмету и не имеют единого метода. Кроме того, предмет отрасли законодательства охватывает весьма различные отношения, часто являющиеся предметом регулирования различных отраслей права.

Необходимость проводить различия между системой права и системой законодательства вызывается потребностями систематизации законодательства, т. е. деятельностью государственных органов, направленной на упорядочение законодательства, приведение его в стройную логическую систему.

Не менее важно, как отмечается в теории права, установление правильного соотношения между системой права и системой законодательства. Это не только теоретическая, но и практическая задача. Надлежащее ее решение должно обеспечить доступность, сокращение ненужной множественности актов, их согласованность и правильное применение на практике.

В сфере правового регулирования отношений по социальному обеспечению эта задача особенно актуальна, поскольку законодательство о социальном обеспечении еще не подвергалось кодификации.

Для современного состояния законодательства в сфере социального обеспечения показательны: множественность актов; мелкотемье, когда по одному сравнительно небольшому вопросу принимаются законы (например, о компенсационной выплате учащимся на питание); дублирование нормотворческой деятельности; принятие по одной и той же проблеме с небольшим разрывом во времени разных актов (регулирование социального обслуживания населения двумя законами); несогласованность норм разных актов (например, виды возмещения вреда в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием в одном случае называются обеспечением по страхованию, а в другом -- пособиями в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием).

Наибольшей неупорядоченностью сегодня страдает пенсионное законодательство. Обнадеживающее начало в кодификации пенсионного законодательства, связанное с принятием единого пенсионного Закона 1990 г., который на момент его принятия закрепил единую пенсионную систему в России, очень скоро было сведено на нет в связи со стремительным разрушением единой системы и законодательным закреплением наряду с общей, еще и привилегированной системы. В Закон 1990 г. с момента его принятия внесено столько изменений и дополнений, что сегодня применение его норм связано с огромными трудностями для правоприменяющих органов. Этот закон практически превратился по своему содержанию в совсем иной закон.

Не лучше обстоит дело и с состоянием законодательства о пособиях в связи с непрерывным внесением изменений в него, суть которых -- ограничение ранее предоставленных прав, что является прямым нарушением конституционных норм.

С принятием Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» четко обозначилась перспектива развития законодательства в сфере социального обеспечения. Она связана с тем, что дальнейшее формирование федеральной системы социального обеспечения требует законодательного оформления двух ее подсистем: 1) системы страхового социального обеспечения; 2) системы государственного социального обеспечения.

Этот закон, являясь рамочным, закрепил как бы контуры первой подсистемы, однако для регулирования обеспечения по каждому отдельному виду социального страхования необходимо принять новые законы. Это может быть и кодификационный закон, нормы которого закрепят систему социального страхования как относительно самостоятельную, решив вопросы финансирования, управления и социального обеспечения застрахованных.

Аналогично упорядочение законодательства необходимо и в части регулирования социального обеспечения граждан не как работников, а как членов общества, когда расходы финансируются за счет бюджетных средств. Это может быть также кодификационный закон.

Некоторые ученые предлагают принять уже сейчас такой кодификационный акт, как кодекс законов о социальном обеспечении.

Очевидно, что до завершения работы по систематизации обширнейшего массива законодательства о социальном обеспечении с учетом деления федеральной государственной системы на систему страхового и не страхового социального обеспечения вряд ли возможно принять такой акт. Кроме того, есть и иные аргументы не в пользу кодекса.

В теории права совершенно верно обращается внимание на то обстоятельство, что в федеративной структуре законодательства заметным явлением стал фактический отказ от такой формы федеральных законов по вопросам совместного ведения Федерации и регионов, как Основы законодательства. На их место приходят кодексы, хотя правомерность подобной замены не только формы, но и содержания под углом зрения принципов разграничения сферы ведения между Федерацией и ее субъектами, закрепленных в ст. 76 Конституции РФ, достаточно дискуссионная. Правовое регулирование отношений по социальному обеспечению граждан, как уже говорилось, относится к совместной компетенции Федерации и ее субъектов. Однако в данном случае речь идет о социальном обеспечении за счет бюджетных средств. По мере нормализации экономической ситуации в стране и появления у субъектов РФ все больших экономических возможностей, они будут играть все более значительную роль в обеспечении населения определенного уровня социальных гарантий за счет собственных средств, дополняющих законодательно закрепленный на федеральном уровне социальный норматив обеспечения, обязательный для всех субъектов Федерации. С учетом высказанных аргументов предпочтительным следует признать такой кодификационный акт, как Основы законодательства о социальном обеспечении граждан, которые в совокупности с другим кодификационным актом -- законом об обеспечении в порядке социального страхования закрепили бы федеральную систему социального обеспечения России.

В системе законодательства, как и в системе права, одновременно происходят процессы, связанные не только с интеграцией, но и с дифференциацией законодательства, когда наряду с отраслями законодательства формируются и их подотрасли. Поэтому вполне допустимо наряду с формированием системы законодательства на отраслевом уровне формирование подотраслей законодательства о социальном обеспечении, таких, как пенсионное, медицинское право.

Система права социального обеспечения

Система права – это его внутреннее строение. Оно заключается в объединении огромного массива правовых норм в отдельные общности, называемые отраслью (подотраслью), институтом (подинститутом) права.

Основными критериями, без которых невозможно провести анализ ни одного структурного элемента как системы права в целом, так и отдельной его отрасли, являются предмет и метод правового регулирования. Именно указанные критерии положены в основу деления национальной правовой системы на отрасли права, представляющие собой совокупности правовых норм, которые регулируют специфическим методом определенный комплекс общественных отношений.

В свою очередь внутреннее строение каждой отрасли, закрепляющее ее структуру, обеспечивается объединением норм в соответствующие правовые институты. Правовой институт – это совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, связанные между собой в качестве самостоятельной обособленной группы. Нередко в институтах, объединяющих значительный массив правовых норм, возникает необходимость в выделении относительно самостоятельных их совокупностей, которые называются подинститутами.

Расположение того или иного института внутри самой отрасли обусловлено значением норм, которые в нем объединены. Нормы могут иметь значение для всего предмета данной отрасли (общие нормы) или для конкретного вида отношений, входящих в предмет данной отрасли (специальные нормы). Институты, объединяющие общие нормы, располагаются в Общей части отрасли, а институты, в которых сгруппированы специальные нормы, формируют ее Особенную часть.

Система права социального обеспечения как отрасли – это научно обоснованное расположение правовых норм, оказывающих регулятивное воздействие на предмет отрасли в целом, либо на конкретные виды отношений, входящих в него, которые сгруппированы в институты, относящиеся к Общей или Особенной частям данной отрасли.

Впервые научное обоснование расположения правовых норм в системе права социального обеспечения было дано В. С. Андреевым, который предложил классифицировать все нормы данной отрасли по их содержанию на общие и специальные и выделять в ее структуре Общую и Особенную части¹.

Общие нормы, как уже сказано выше, оказывают свое регулятивное воздействие на все общественные отношения, входящие в предмет права социального обеспечения. Это нормы Конституции страны, закрепляющие права граждан в сфере социального обеспечения, международных соглашений, предусматривающие социальные стандарты; нормы – принципы, другие общие положения, содержащиеся в специальных федеральных законах. Они располагаются в Общей части.

Специальные нормы регламентируют основания, условия, размеры, порядок предоставления гражданам различных видов социального обеспечения, право на которые реализуется в конкретном правоотношении. Они объединены в соответствующие правовые институты по видам регулируемых общественных отношений и располагаются в Особенной части.

Специфика системы данной отрасли состоит в том, что структура ее Общей части до настоящего времени окончательно еще не сформировалась, право социального обеспечения, пожалуй, единственная отрасль в национальной правовой системе, не имеющая кодифицированного акта, в котором, как правило, закрепляются Общие положения (цели, задачи, предмет и метод, принципы правового регулирования, источники). Общие положения, закрепленные в кодифицированных актах, предопределяют структуру не только Общей, но и Особенной частей отрасли. При этом нормы, закрепляющие общие положения, группируются в соответствующие институты.

В связи с отсутствием в праве социального обеспечения кодифицированного источника права, в литературе обосновываются разные критерии для объединения общих норм в соответствующие институты, при этом некоторые ученые полагают, что

современное состояние Общей части вообще не дает оснований для выделения в ее структуре правовых институтов, и, в частности, такого, как основной институт.

До тех пор, пока в Российской Федерации не будет принят кодифицированный акт, закрепляющий предмет данной отрасли, ее цели и задачи, принципы правового регулирования, разграничение компетенции Федерации и ее субъектов по правовому регулированию в сфере социального обеспечения, способы и формы защиты прав и интересов субъектов социально-обеспечительных отношений, говорить о наличии основного института в структуре Общей части отрасли преждевременно.

В то же время конституционные основы социального обеспечения, нормы, закрепляющие право каждого на достойные условия жизни, на социальное обеспечение как одно из основных социально-экономических прав человека, общепризнанные принципы, вытекающие из международных актов, перечень социальных рисков, с которыми связано возникновение права человека на социальное обеспечение, виды обеспечения, безусловно, являются убедительной предпосылкой для легального формирования полноценного содержания основного института Общей части права социального обеспечения.

В Общую часть включаются также нормы, закрепляющие круг субъектов отношений, входящих в предмет отрасли, и условия возникновения социально-обеспечительной правосубъектности.

К числу общих относятся и нормы, предусматривающие перечень социальных рисков, поскольку они «угрожают практически всем категориям населения и потому выступают как основания для его социальной защиты»¹. Наступление каждого из событий, признанных законодателем социальным риском, входит в качестве основного юридического факта в юридический состав, влекущий возникновение социально-обеспечительного отношения.

Структура Особенной части формируется из правовых институтов, которые отличаются своим многообразием. В. С. Андреев, отмечал, что «правовым институтом особенной части права социального обеспечения называется группа правовых норм, регулирующая отдельные виды пенсионных отношений или виды других отношений, являющихся предметом этой отрасли права»¹.

Проблема расположения норм в институтах Особенной части отрасли всегда была в поле зрения ученых. Однако при всем многообразии подходов к решению этой проблемы, все же основным критерием при их формировании остаются предмет правового регулирования и виды социального обеспечения.

Какие же институты образуют структуру Особенной части права социального обеспечения?

Особое место в ее структуре занимает правовой институт, нормы которого регулируют трудовой стаж. Специфика данного института заключается в том, что он не регулирует какого либо конкретного отношения, входящего в предмет отрасли. Его нормы относятся лишь к тем юридическим составам, влекущим возникновение правоотношений, в которых качестве самостоятельного юридического факта включено условие о трудовом стаже (например, в пенсионных отношениях). В некоторых случаях трудовой стаж не включается в юридический состав, с которым связано возникновение самого правоотношения, однако выполняет роль юридического факта, определяющего размер

предоставляемого обеспечения (например, в правоотношении по поводу пособия по временной нетрудоспособности, размер которого обусловлен продолжительностью трудового стажа, и др.).

Институт трудового стажа является функциональным, поскольку по сравнению с другими предметными институтами его основной функцией является «сквозное» регулирование такого элемента в юридическом составе, с которым, как уже сказано выше, связано либо само возникновение социально-обеспечительного отношения, либо его содержание.

Другим институтом Особенной части является институт пенсионного обеспечения. Нормы, регулирующие пенсионные отношения, представляют собой огромный правовой массив и содержатся в нескольких федеральных законах, закрепляющих систему государственного пенсионного обеспечения, страховую пенсионную систему и систему накопительных пенсий.

В зависимости от специфики события, с которым связано предоставление пенсионного обеспечения, нормы права дифференцированы по видам пенсий, в связи с чем институт пенсионного обеспечения является комплексным, то есть состоящим из относительно самостоятельных предметных подинститутов, нормы которых регулируют конкретные виды пенсионных отношений (по поводу пенсий по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальных пенсий). Кроме этого, элементами данного комплексного института являются также институты функционального значения, регулирующие порядок обращения за пенсией, ее установления, исчисления, перерасчета, индексации, валоризации и выплаты всех видов пенсий.

Самостоятельным комплексным институтом Особенной части является институт социальных пособий. Предоставление гражданам социальных пособий осуществляется за счет средств разных финансовых источников и различными органами (в том числе и работодателем). Правовые нормы, регулирующие отношения по предоставлению гражданам того или иного вида пособия, хотя и содержатся в различных нормативных правовых актах, однако имеют общие цели: гарантировать застрахованным в случаях, предусмотренных законом, компенсацию полностью или частично утраченного заработка, либо оказать гражданам материальную поддержку в связи с наступлением соответствующего социального риска.

Структура данного комплексного института состоит из простых, регулятивных, предметных институтов, нормы которых регулируют соответствующий вид отношений, обусловленный конкретным видом пособия. Это институты пособий: по безработице; по временной нетрудоспособности; по беременности и родам; при рождении ребенка; институт пособия женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности; пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет (учащимся – 18 лет); пособия на детей приемной семье; пособия на погребение и др.

Наряду с таким классическим элементом национальной системы социального обеспечения как система пособий на современном этапе четко обозначилось формирование системы и иных социальных выплат населению (в виде дополнительной государственной социальной помощи, субсидий, компенсаций, материнского капитала и др.). Правовые нормы, регулирующие отношения по предоставлению гражданам таких

выплат, образуют соответствующие предметные регулятивные институты, которые обеспечивают цельное, относительно законченное регулирование указанных отношений. В то же время они обладают признаками, позволяющими отграничить их от институтов, регулирующих отношения по поводу предоставления различного вида пособий. Такие признаки связаны, прежде всего, с общим целевым назначением всех иных дополнительных социальных выплат, которое может быть определено как предупреждение обнищания населения. Достижение указанной цели гарантируется государством: 1) предоставлением гражданам в соответствии с Конституцией РФ (ст.39) в дополнение к «классическим» видам социального обеспечения иных социальных выплат; 2) принятием на себя юридического обязательства по финансированию расходов на такие выплаты за счет средств бюджета страны; 3) дополнительные социальные выплаты предоставляются каждому как члену общества, без какой либо связи с его трудовой деятельностью; 4) законодательно закрепляется конкретная цель каждой из указанных выплат.

С учетом сказанного, есть все основания «собрать» названные выше предметные регулятивные институты в новый комплексный институт в структуре Особенной части отрасли – «иные дополнительные социальные выплаты населению».

Следующий институт Особенной части – институт обеспечения пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, содержание которого составляют правовые нормы, устанавливающие круг лиц, подлежащих данному виду обеспечения, виды обеспечения, размер страховых выплат, а также права и обязанности субъектов страхования. Данный институт является простым, предметным и регулятивным, обеспечивающим цельное и относительно законченное регулирование общественных отношений.

Структурным элементом Особенной части является и комплексный институт медицинской помощи и лечения. Комплексный характер данного института обусловлен тем, что в его содержание включаются нормы, регулирующие отношения не только по предоставлению гражданам отдельных видов медицинской помощи (первичной, неотложной, скорой, специализированной, включая высокотехнологичную медицинскую помощь, и другие), но и нормы, регулирующие отношения в связи с предоставлением санаторно-курортного лечения и бесплатной (либо со скидкой) лекарственной помощи. В структуре этого института сформировались соответствующие простые регулятивные институты, нормы которых гарантируют реализацию в многообразных видовых общественных отношениях конституционного права граждан на охрану здоровья.

Достаточно сложным комплексным институтом Особенной части считается институт социального обслуживания. В его структуру входят взаимосвязанные группы норм, регулирующие отношения по предоставлению различных видов социального обеспечения в неденежной форме. В составе указанного комплексного института сформировались предметные, регулятивные институты, нормы которых регулируют отдельные виды отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами права на конкретный вид социального обслуживания: стационарное обслуживание; полустационарное обслуживание; социальная помощь на дому; социальная и консультативная помощь; профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов; обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации; протезно-ортопедическая помощь; социальное обслуживание детей. Каждый из перечисленных простых институтов имеет свою структуру, в которой выделяются группы норм, устанавливающие: круг субъектов; объем предоставляемого «натурального» обеспечения

по каждому из видов социального обслуживания; условия предоставления обеспечения (бесплатно, с частичной оплатой).

В структуру Особенной части отрасли права социального обеспечения кроме институтов, регулирующих сложный комплекс материальных общественных отношений, традиционно включаются специализированные институты, правовые нормы которых регулируют процедурно-процессуальные отношения: по поводу установления юридических фактов, реализации права на тот или иной вид социального обеспечения, разрешения жалоб и споров. Процедурные отношения обеспечивают функционирование материальных социально-обеспечительных отношений. Например, установление группы инвалидности (факт постоянной нетрудоспособности) является одним из юридических фактов, влияющих на возникновение многих материальных отношений (по поводу пенсии по инвалидности, предоставления лекарственной помощи, санаторно-курортного лечения, стационарного социального обслуживания и др.).

В связи с обращением гражданина в компетентный орган по поводу реализации права на тот или иной вид социального обеспечения между ним и указанным органом возникает процедурное отношение, регулируемое нормами соответствующего института.

Процедурно - процессуальные отношения возникают по поводу защиты нарушенного права в связи с обращением гражданина с жалобой или спором на действия соответствующего органа (должностного лица). Спецификой этих отношений является то, что они регулируются не только нормами права социального обеспечения, но и нормами гражданского процессуального и административного права.

В Конституции РФ (ст. 46) закреплено положение о том, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В связи с этим существенно сократилось количество обращений граждан с жалобами на действия соответствующего органа (должностного лица) в вышестоящий орган, а в актах, регулирующих отношения в сфере социального обеспечения, появились нормы, закрепляющие право гражданина в случае спора по вопросам, возникающим из социально-обеспечительных правоотношений, обращаться непосредственно в суд. Анализ норм по защите нарушенных прав показывает, что в настоящее время нет объективных предпосылок для формирования особого единого способа защиты социально-обеспечительных прав, отличного от того, который установлен Конституцией РФ. Однако в научных целях все правовые способы защиты, используемые гражданами при реализации права на социальное обеспечение, необходимо рассматривать не в системе отрасли, а в рамках системы науки и учебной дисциплины права социального обеспечения¹.

Вопросы структурирования системы отрасли постоянно являются предметом научных дискуссий, поскольку законодателем, как уже говорилось, так и не решена проблема кодификации данной отрасли². Например, продолжает оставаться дискуссионной проблема отсутствия в системе права социального обеспечения института ответственности субъектов социально-обеспечительных отношений. Принятие кодифицированного акта позволило бы решить не только данную проблему, но и легально закрепить структуры Общей и Особенной частей отрасли.

От системы отрасли следует отличать систему социально-обеспечительного законодательства. Система права, являясь правовой категорией, служит для выражения подразделений, связей и единства правовых норм, их внутренних взаимозависимостей и

системы в целом, являясь системой содержания права. Система законодательства, также являясь правовой категорией, представляет собой совокупность нормативных правовых актов – (форм) источников права и служит внешней формой выражения права. Для системы законодательства характерна своя собственная структура, элементами которой являются: нормативный акт (минимальный компонент), институты законодательства (в том числе комплексные), подотрасли и отрасли законодательства (в том числе и комплексные), отраслевые и комплексные нормативные массивы.

Социально – обеспечительное законодательство – это не просто совокупность нормативных правовых актов, а их дифференцированная система, которая основана на принципах субординации и скоординированности ее структурных элементов. Субординация всех структурных элементов, входящих в систему законодательства, проявляется, в иерархическом (вертикальном) расположении нормативных актов, тогда как скоординированность наиболее очевидна при рассмотрении элементов законодательства через призму его отраслевой (горизонтальной) структуры.

В настоящее время российское социально-обеспечительное законодательство представляет собой иерархическую (вертикальную) систему, состоящую из федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

Отраслевая (горизонтальная) плоскость социально-обеспечительного законодательства является наиболее близкой к структуре отрасли права социального обеспечения, поскольку общеизвестно, что соотношение системы права и системы законодательства проявляется как соотношение содержания и формы. Системообразующим фактором структурирования социально-обеспечительного законодательства при рассмотрении его в этой плоскости являются предмет правового регулирования и сфера публичных интересов государства в обеспечении материальными благами нуждающихся граждан.

К сожалению, как уже говорилось, отсутствие кодифицированного нормативного правового акта не позволяет говорить о существовании общей части в структуре системы социально-обеспечительного законодательства. Тем не менее, определенные предпосылки для ее формирования все же имеются. Так, федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» отчетливо показывает, что федеральное социально-обеспечительное законодательство должно развиваться в рамках двух самостоятельных систем: социально - страхового и государственного социального обеспечения. В связи с этим перед законодателем будет стоять задача не столько по дальнейшему расширению массива различных нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов) в сфере социального обеспечения, сколько по пересмотру уже принятых актов в целях подготовки законодательства к его кодификации.

Структура социально-обеспечительного законодательства формируется по предметному признаку, то есть основанием для объединения нормативных предписаний в соответствующую группу является определенный вид социально-обеспечительных отношений (например, пенсионное законодательство, законодательство о социальном обслуживании и др.) или вид отношений, производных от социально-обеспечительных.

В отличие от особенной части отрасли, в структуре особенной части социально-обеспечительного законодательства нет таких обособленных групп нормативных актов, которые регулировали бы трудовой стаж, установление юридических фактов.

Система права социального обеспечения
Система отрасли права социального обеспечения -

это научно обоснованная, объективно существующая последовательность связи институтов и норм права социального обеспечения, составляющих в целом единую отрасль права.

В юридической литературе общепризнанно, что основными элементами системы правовой отрасли являются правовые институты и их совокупности (подотрасли). Различаются также генеральные институты и субинституты; кроме того, в составе отрасли права выделяются общая и особенная части, состоящие из ряда институтов и подотраслей. В науке разработаны признаки всех этих элементов.

Общая часть права социального обеспечения состоит из правовых институтов, нормы которых в концентрированном виде отражают специфику данной отрасли. Главным является так называемый основной институт, объединяющий группу общих правовых норм, определяющих предмет отрасли, ее задачи, отраслевые принципы[1].

В общую часть отрасли входит институт правосубъектности. Его нормы определяют круг участников правоотношений, основы их правового положения. В общей части актов о социальном обеспечении, как правило, содержится указание на субъектный состав. В качестве обязанных субъектов называются органы государства, органы местного самоуправления, организации. Содержание их правосубъектности — предоставление гражданам материального обеспечения и обслуживания при наличии обстоятельств, предусмотренных в гипотезе соответствующей правовой нормы.

Нормы института правосубъектности определяют круг граждан — субъектов правоотношений и их отраслевую правосубъектность, которая детализирует их конституционное право на материальное обеспечение и обслуживание. В них закрепляется положение граждан как управомоченных субъектов, объем предоставленных им прав на различные виды обеспечения, общие начала их поведения в правоотношениях. Детализация положения субъектов правоотношений производится нормами Особенной части отрасли.

Одним из институтов общей части является институт видов обеспечения и юридических фактов, выполняющих функции оснований возникновения различных правоотношений по социальному обеспечению. Без точного определения круга таких оснований невозможно установить состав предмета отрасли, а следовательно, систему ее особенной части. Данный институт включает в себя нормы, определяющие все случаи, служащие основаниями возникновения правоотношений.

Так, основаниями возникновения пенсионного правоотношения являются: достижение соответствующего пенсионного возраста, наступление инвалидности, а для нетрудоспособных членов семьи кормильца — его смерть. Основанием для пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан является длительное осуществление ими определенной профессиональной деятельности. К видам обеспечения относятся пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и др.

Таким образом, общая часть права социального обеспечения включает в себя следующие взаимосвязанные правовые институты: основной, правосубъектности, видов обеспечения и юридических фактов.

Особенная часть права социального обеспечения представляет собой комплекс взаимосвязанных с институтами общей части и между собой подразделений, отражающих состав предмета отрасли. Основанием для их классификации следует считать вид предоставляемого обеспечения.

Первым подразделением особенной части необходимо назвать генеральный институт пенсий. В его недрах происходит цельная и в то же время дифференцированная регламентация значительной группы общественных связей, составляющих один из основных элементов предмета данной отрасли[2].

Генеральный институт пенсий состоит из предметных институтов, нормы которых регулируют вопросы трудового стажа в пенсионном обеспечении, а также отдельные виды пенсионного обеспечения: пенсий по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальных пенсий.

В правовой институт трудового стажа в пенсионном обеспечении входят нормы права о страховом стаже (общем и специальном), общем трудовом стаже, выслуге лет военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, стаже государственной гражданской службы.

Каждый из предметных институтов имеет свой состав элементов. Так, в правовой институт пенсий по старости входят следующие группы норм: об общих условиях назначения пенсий, о специальных условиях назначения пенсий, об индексации и др.

В составе данного института можно выделить два субинститута: общих норм о назначении пенсии и специальных норм о назначении пенсии.

Сложным является и состав правового института пенсий по инвалидности. Он состоит из норм об общих условиях, определяющих право на пенсию, о трудовых пенсиях по инвалидности, об индексации и др.

Субинституты образуют группы норм, регулирующих обеспечение в зависимости от причины инвалидности.

Правовой институт пенсий по случаю потери кормильца включает нормы об общих условиях, определяющих право на пенсию, о трудовых пенсиях, о пенсиях семьям военнослужащих, о размерах и перерасчете пенсии, об индексации и др.

Правовой институт пенсий за выслугу лет охватывает нормы о круге лиц, имеющих право на пенсию, об условиях возникновения права на пенсию, размерах пенсии, о выплате пенсий, о перерасчете пенсии, об индексации и др.

Последний из институтов пенсионного обеспечения правовой институт социальных пенсий. Он содержит следующие группы норм: пенсия по старости — условия назначения пенсии, размер пенсии, выплата пенсии; пенсия по инвалидности — условия назначения пенсии, размер пенсии, выплата пенсии; пенсия по случаю потери кормильца — условия назначения пенсии, размер пенсии и выплата пенсии.

Следующим после пенсий видом денежного обеспечения являются пособия. Существует столько правовых институтов пособий, сколько видов пособий предусмотрено действующими федеральными законами и иными нормативными

правовыми актами федеральных органов государственной власти. В рамках каждого из этих правовых институтов осуществляется законченное регулирование общественных отношений, возникающих при предоставлении того или иного пособия. Отсюда можно выделить следующие правовые институты пособий: по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка, на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; ежемесячных пособий на ребенка и др.

За правовыми институтами пособий следует правовой институт компенсационных выплат. Эти выплаты производятся студентам образовательных учреждений высшего и учащимся учреждений среднего профессионального образования, аспирантам, находящимся в академических отпусках по медицинским показаниям, матерям (или другим родственникам, осуществляющим уход за ребенком), неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в отдаленных гарнизонах и местностях, где отсутствует возможность их трудоустройства, неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, и др.

В каждый из институтов пособий и в институт компенсационных выплат входят правовые нормы о субъектах обеспечения, юридических фактах, размерах пособий и компенсаций, об их выплате.

За последнее время появился новый правовой институт — материнского (семейного) капитала.

Право социального обеспечения содержит в себе довольно значительный массив правовых норм о медицинской помощи, которые можно считать подотраслью — медицинским правом¹. Они расположены в Законе «Об охране здоровья граждан», в Законе о медицинском страховании граждан, ряде других актов. Подотрасль имеет несколько правовых институтов. Первый из них — общий институт, содержащий правовые нормы о задачах законодательства об охране здоровья граждан, о праве граждан на медицинскую помощь, об обязанностях органов государства, местного самоуправления, организаций по охране здоровья населения. Затем следуют предметные институты медицинской помощи в государственной, муниципальной, частной системах здравоохранения. Таковыми являются институт первичной медицинской помощи, институт стационарной помощи, институт лекарственной помощи, институт медицинской экспертизы трудоспособности, институт санаторного-курортного лечения и отдыха.

Развитие законодательства о медицинской помощи дает основание считать, что в настоящее время формируется отрасль медицинского права[3] [4].

В систему права социального обеспечения входит значительное число правовых норм, регулирующих отношения по предоставлению гражданам натуральных видов обеспечения и услуг. Указанные виды обеспечения, несмотря на общность субъектов (пенсионеры по возрасту, инвалиды и др.) и натуральный характер, существенно отличаются друг от друга по целевому назначению и содержанию отношений. Так, совершенно разное назначение имеют содержание инвалидов и других пенсионеров в стационарных учреждениях и трудовое устройство и профессиональное обучение инвалидов или их протезирование. Это говорит о том, что здесь мы имеем дело с различными видами обеспечения. Нормы, регулирующие отношения по предоставлению указанных видов обеспечения, обуславливают относительную автономность регулирования каждого из них, что дает основание признать группы норм о предоставлении различных видов натурального обеспечения и услуг правовыми институтами.

Существенным признаком всех этих норм является их комплексный характер. Наряду с нормами права социального обеспечения, возникающие в данной области отношения регулируются нормами административного, трудового, гражданского и иных отраслей права.

Правовой институт обслуживания инвалидов и других пенсионеров в стационарных учреждениях включает в себя группу правовых норм, регулирующих отношения, связанные с пребыванием указанных граждан в учреждениях социальной защиты населения. Он состоит из норм о субъектах обеспечения, юридических фактах как основаниях возникновения правоотношений, о видах обслуживания в период нахождения в стационарных учреждениях социального обслуживания, о правах и обязанностях граждан и администрации этих учреждений.

Правовой институт полустационарного социального обслуживания состоит из норм права о социально-бытовом, медицинском и культурном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов отделениями дневного (ночного) пребывания в центрах социального обслуживания или при органах социальной защиты населения.

Правовой институт надомного обслуживания составляют юридические нормы о социальном и социально-медицинском обслуживании на дому граждан пожилого возраста и инвалидов.

В правовой институт срочного социального обслуживания входят правовые нормы, регулирующие общественные отношения, которые возникают при оказании неотложной помощи разового характера гражданам пожилого возраста и инвалидам, остро нуждающимся в социальном обеспечении.

В состав правового института социально-консультативной помощи входят правовые нормы, регулирующие вопросы формирования здоровых взаимоотношений и создания благоприятной социальной среды для граждан пожилого возраста и инвалидов.

Правовой институт подготовки инвалидов к труду и обеспечения их трудоустройства содержит группу юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с трудоустройством граждан, частично утративших трудоспособность, а также в связи с профессиональным обучением инвалидов. В рассматриваемый институт входят две группы правовых норм, образующие подинституты подготовки инвалидов к труду и обеспечения их трудоустройства.

Правовой институт протезирования охватывает группу норм, регулирующих отношения, которые возникают в связи с обеспечением инвалидов и других граждан протезами и ортопедическими изделиями. Эти нормы образуют три подинститута: обеспечения протезами; обеспечения ортопедическими изделиями; обеспечения средствами, облегчающими жизнь инвалидов.

Правовой институт обеспечения населения специальными транспортными средствами составляют нормы права, касающиеся условий и порядка предоставления гражданам роликовых (велоколяски, кресла-коляски), а также моторных (мотоколяски и легковые автомобили) специальных средств передвижения[5].

В правовой институт социальной поддержки входят правовые нормы, которые предусматривают предоставление инвалидам и другим пенсионерам ряда преимуществ.

Эти нормы в значительной степени являются материальными, так как устанавливают льготы по медицинской помощи, обеспечению жилыми помещениями, пользованию транспортными средствами, оплате коммунальных услуг и др.

Следующий предметный правовой институт особенной части права социального обеспечения — правовой институт государственной социальной помощи. В него входят правовые нормы, регулирующие условия и порядок предоставления малоимущим гражданам денежных выплат и натуральной помощи[6].

В систему особенной части права социального обеспечения, кроме предметных, входят специализированные правовые институты — институт юридической ответственности, а также процедурно-процессуальные институты.

Институт юридической ответственности составляют правовые нормы, содержащие санкции за нарушение обязанностей в правоотношениях по социальному обеспечению. Он включает в себя общие нормы об ответственности, а также правила об ответственности различных субъектов: органов, учреждений и организаций, осуществляющих социальное обеспечение, и граждан.

Нормы, регулирующие процедурные и процессуальные отношения, образуют три правовых института: установления юридических фактов, правоприменительной деятельности и разрешения споров.

Правовой институт установления юридических фактов включает в себя правовые нормы, регулирующие процедуру деятельности органов государства, местного самоуправления, организаций по выявлению обстоятельств, влияющих на возникновение права граждан на различные виды обеспечения. Это нормы об установлении временной нетрудоспособности, групп и причин инвалидности, родства, свойства, трудового стажа и т.д.

Нормы, регулирующие правоприменительную деятельность в области социального обеспечения, составляют группу правовых предписаний, определяющих процедуру осуществления гражданами своих прав на различные виды обеспечения. Сюда входят нормы, которые устанавливают порядок обращения за обеспечением, круг компетентных органов, порядок предоставления обеспечения, права и обязанности граждан и органов, предоставляющих обеспечение.

В институт разрешения споров о социальном обеспечении входят правовые нормы, регулирующие отношения, которые возникают в процессе снятия разногласий между гражданами и органами, учреждениями и организациями, предоставляющими обеспечение. Сюда относятся нормы, которые определяют виды споров, круг органов, разрешающих споры, порядок разрешения споров, права и обязанности сторон, порядок обжалования.

Отдельные авторы обосновывают существование внутриотраслевого «сквозного» института права социального обеспечения, включающего правовые нормы о сроках[7].

От системы отрасли права социального обеспечения следует отличать систему законодательства о социальном обеспечении. Если система отрасли права — это внутреннее деление отрасли, соответствующее строению регулируемых ею общественных отношений, то система законодательства — строение источников права, т.е. система нормативных правовых актов.

Система науки права социального обеспечения также отличается от системы отрасли. Под системой науки понимается логическая последовательность изучения вопросов, составляющих ее содержание. Система науки основывается на системе соответствующей отрасли права. Однако полностью они между собой не совпадают. Система науки шире системы отрасли права, так как наука включает в себя не только исследование норм права и правоотношений, но и ряд иных вопросов (понятие социального обеспечения, его структура и функции, понятие отрасли права, ее источники, история законодательства, зарубежный опыт в области правового регулирования социального обеспечения и др.).

Система общей части науки права социального обеспечения содержит теоретические положения о понятии социального обеспечения, учение о предмете, методе и системе данной отрасли права, о принципах отрасли и ее функциях, истории законодательства о социальном обеспечении, учение об источниках отрасли, о правовых отношениях.

Система особенной части науки права социального обеспечения включает в себя учения об институтах Особенной части отрасли: институтах пенсий, пособий и др.

Система учебной дисциплины «Право социального обеспечения Российской Федерации» представляет собой объективное расположение учебного материала по отдельным частям и главам. Общая часть учебной дисциплины охватывает темы, которые содержат основные положения курса, куда входят: право социального обеспечения как отрасль права РФ, источники права социального обеспечения, история законодательства о социальном обеспечении, правоотношения по социальному обеспечению.

Что же касается системы особенной части учебной дисциплины, то она содержит учебный материал, состав которого определяется не только рамками отрасли права и соответствующей науки, но и потребностями подготовки специалистов. Поэтому в особенную часть учебной дисциплины включены и темы, отражающие содержание отрасли права и науки, и темы, выходящие за их пределы.