



Понятие «источник права» является многозначным. Его можно исследовать в материальном, философском, юридическом и других аспектах.

В материальном смысле оно раскрывает объективные причины разработки и принятия правовых норм. Эти причины коренятся в условиях жизни общества. В юридическом смысле данным понятием обозначают способ выражения государственной воли, способ, с помощью которого правилу поведения государственной властью придается общеобязательная сила. В этом аспекте понятие «источник права» практически совпадает по содержанию с термином «внешняя форма права».

Под источниками права социального обеспечения понимаются результаты нормотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В теории права выделяют следующие виды источников: правовой обычай, нормативный договор, нормативно-правовой акт, судебный прецедент. Состав источников конкретной отрасли права определяется природой регулируемых ею отношений.

Отношения в сфере социального обеспечения имеют ярко выраженный публичный характер. Как уже отмечалось, в целях сохранения социальной стабильности общества функцию социального обеспечения принимает на себя государство. Именно поэтому веления государственных органов относительно видов социального обеспечения, условий их предоставления и размеров облакаются в форму нормативных правовых актов.

Следовательно, основными источниками права социального обеспечения являются нормативные правовые акты. В советский период они были не только основным, но и единственным источником права социального обеспечения. Изменение социально-экономической и политической ситуации в стране привело к расширению состава источников.

Согласно Конституции общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры РФ являются составной частью правовой системы страны (ч. 4 ст. 15). Понятие общепризнанных принципов и норм международного права раскрыто в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5

«О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Общепризнанные принципы — это основополагающие императивные нормы, т. е. юридически обязательные правила поведения, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Основным источником таких норм и принципов считается Устав ООН. Наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права источниками права являются международные договоры РФ, а также договоры СССР, в отношении которых РФ продолжает осуществлять международные права и обязательства в качестве государства — продолжателя Союза ССР.

Международный договор — это международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством или государствами, либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких, а также независимо от его конкретного наименования (например, конвенция, пакт, соглашение и т. п.). Международные договоры РФ могут заключаться от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (межведомственные договоры).

Положения официально опубликованных международных договоров могут действовать в РФ непосредственно, если для их применения не требуется издания внутригосударственных актов, либо после совершения компетентными органами власти установленных законом действий. Положения официально опубликованных международных договоров могут действовать в Российской Федерации непосредственно, если для их применения не требуется издания внутригосударственных актов, либо после совершения компетентными органами власти установленных законом действий.

Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. К данной группе источников права социального обеспечения относятся нормы Пакта об экономических, социальных и культурных правах, конвенций МОТ, ратифицированных СССР или Российской Федерацией, соглашений стран СНГ по вопросам социального обеспечения и нормы других ратифицированных международных договоров.

Источниками права социального обеспечения служат акты ООН и МОТ, региональных объединений государств Европы, СНГ, двусторонние и многосторонние договоры РФ. В основе самой распространенной классификации нормативных правовых актов лежит их юридическая сила, которая определяется компетенцией и положением органа, его издавшего, в системе правотворческих органов. По данному признаку все российские нормативные правовые акты делятся на законы и подзаконные акты.

Среди законов особое место принадлежит Конституции. Во-первых, она обладает юридическим верховенством над всеми иными источниками права вообще. Во-вторых, она закрепляет весь комплекс социально-экономических прав человека. Нормы Конституции гарантируют создание условий, обеспечивающих достойную жизнь (ст. 7); социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39); закрепляют право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно (ст. 41); предусматривают, что материнство, детство

и семья находятся под защитой государства (ст. 38); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46).

С точки зрения организации содержания законы принято делить на кодифицированные и обыкновенные (или текущие). Единого кодифицированного закона (типа кодекса), охватывающего всю совокупность отношений, в сфере социального обеспечения до сих пор не принято, хотя эта проблема остается чрезвычайно актуальной. Реформа государственной системы социального обеспечения значительно активизировала законотворческий процесс. Но ускоренная подготовка новых законов во многих случаях негативно отражается на их качестве. Новые федеральные законы характеризуются крайней нестабильностью, как правило, имеют несколько редакций, подвергаются частым изменениям и дополнениям.

Одни и те же понятия в них формулируются по-разному. Не во всех законах предусматриваются источники финансирования и механизмы реализации прав, что превращает их в декларации. Среди типичных недостатков федеральных законов следует назвать: бессистемность, противоречия, дублирование, пробелы, коллизии, большое количество отсылочных норм. Все это снижает эффективность правового регулирования и затрудняет правоприменительную деятельность.

Кодифицированными законами являются Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-

ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Закон об основах социального обслуживания, Закон об основах обязательного социального страхования и др.

Сфера действия законов обуславливается федеративным устройством государства. В соответствии со ст. 72 Конституции координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что нормативные правовые акты по вопросам социального обеспечения могут приниматься на федеральном и региональном уровнях.

Определенной компетенцией в области социального обеспечения обладают и органы местного самоуправления. Но правотворческая активность этих органов существенно ограничивается бюджетными возможностями. К их ведению относится организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, предоставление денежной и натуральной помощи малоимущим лицам и др.

В случае расхождения федеральных законов с законами субъектов РФ действуют федеральные законы. Согласно ст. 76 Конституции законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам исключительного ведения Российской Федерации или же предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это же правило применяется и в отношении актов органов местного самоуправления.

Региональное законотворчество в сфере социального обеспечения динамично развивается. Законами субъектов РФ регулируются условия предоставления адресной социальной помощи, утверждается величина прожиточного минимума, закрепляются стандарты максимально допустимой доли расходов на оплату жилищных и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, вводятся дополнительные пенсии для престарелых граждан и пособия в связи с рождением детей, определяется порядок исчисления выслуги лет государственных служащих в органах власти субъектов РФ и решаются другие вопросы. На региональном уровне к числу источников права социального обеспечения относятся также и законы субъектов РФ, предусматривающие законодательные гарантии по социальной защите пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми, безработных,

малоимущих слоев населения.

На территориальном уровне к источникам права социального обеспечения относятся акты местных органов самоуправления. Такие акты предусматривают дополнительные к федеральным меры социальной поддержки граждан на соответствующей территории. Источники права социального обеспечения можно классифицировать по юридической силе, по видам общественных отношений, регулируемых ими, по субъектам отношений по социальному обеспечению, а также в зависимости от организационно-правовых форм социального обеспечения.

Разновидностью классификации по сфере действия является объединение источников по кругу лиц. Речь идет о дифференциации социального обеспечения с учетом субъектов, нуждающихся в особой социальной защите (женщины, дети, инвалиды, престарелые) и их материального положения. Дифференциация осуществляется с помощью специальных законов и норм, которыми устанавливаются дополнительные права, преимущества или изъятия. Ряд вопросов социального обеспечения регулируется указами Президента РФ.

Постановления Правительства РФ устанавливают порядок применения норм законов о пенсионном обеспечении, об обеспечении граждан пособиями либо устанавливают дополнительные меры социальной защиты для определенных слоев населения. Постановления Правительства РФ также координируют деятельность органов государственной власти по реализации принятых федеральных законов и указов Президента РФ и определяют стратегию социальной защиты отдельных категорий граждан. Правительством РФ установлены многочисленные списки, перечни видов работ, профессий и должностей, с учетом которых назначаются досрочные трудовые пенсии.

Ежеквартально Правительство РФ утверждает величину прожиточного минимума в целом по Российской Федерации и для основных социально-демографических групп, с учетом которой предоставляется государственная социальная помощь. Нормативные правовые акты федеральных министерств занимают следующую ступень в иерархии источников права социального обеспечения на федеральном уровне. Это прежде всего постановления Министерства труда и социальной защиты России, которое осуществляет нормативное правовое регулирование по вопросам социального обеспечения. Продолжают также действовать постановления бывшего Минтруда России, в соответствии с которыми в ряде случаев производятся социальные выплаты либо предоставляются социальные

услуги.

К числу источников относится также целый ряд нормативных правовых актов СССР, которые продолжают действовать в части, не противоречащей действующему российскому законодательству. В последние годы в научной и учебной литературе в качестве источника права социального обеспечения указываются локальные акты, принимаемые непосредственно в организации, в том числе локальные нормы, включаемые в коллективные договоры. Они имеют ограниченную сферу действия, т. к. распространяются только на работников конкретной организации. В теории права коллективные договоры признаются нормативными договорами, содержащими общеобязательные правила поведения.

Вопрос об отнесении коллективного договора к источникам права социального обеспечения представляется спорным. Однозначно определить отраслевую принадлежность отношений, возникающих на основе коллективных договоров, с помощью устоявшихся теоретических концепций не представляется возможным. Но очевидно, что они имеют частную, а не публичную природу. Пока масштабы этого явления незначительны. Ситуация может измениться в результате реформы льготного пенсионного обеспечения и перевода досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда (вредными, тяжелыми), работой в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, в профессиональные пенсионные системы.

Государство будет регламентировать основные условия профессионального пенсионного обеспечения (ставки взносов, продолжительность страхового стажа и др.) и контролировать их исполнение. При этом положения, касающиеся приобретения права на пенсию в конкретных отраслях, производствах и профессиях, будут фиксироваться в территориальных или отраслевых соглашениях, в коллективных договорах. Их правовая природа требует глубокого научного анализа, для которого пока нет необходимых данных, поскольку федеральный закон о профессиональных пенсионных системах еще не принят.

Судебная практика официально не признается источником российского права. Вместе с тем, следует согласиться с большинством отечественных авторов в том, что судебная власть в лице Конституционного Суда РФ уже фактически осуществляет правотворческие функции. Правда, это относится не ко всем актам Конституционного Суда, а только к его решениям в форме постановлений. Они принимаются по вопросам о соответствии Конституции РФ законов и других правовых актов, по спорам о разграничении компетенции между органами

государственной власти, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и другим.

Постановления Конституционного Суда России являются обязательными для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Решения Конституционного Суда по конкретному делу имеют общий характер, т. е. распространяются на всех граждан РФ, попавших в аналогичную ситуацию, подлежат применению до внесения необходимых изменений в законодательство, являются императивными.

Нельзя не отметить особое значение постановлений Пленума Верховного Суда РФ для правоприменительной практики, решений Верховного Суда РФ по отдельным делам принципиального характера и решений нижестоящих судов, одобренных Верховным Судом РФ при кассационном рассмотрении дел и составлении обзоров судебной практики, опубликованных в официальных изданиях. Довольно часто постановления Пленума Верховного Суда РФ содержат положения, фактически восполняющие пробелы действующего законодательства.

В качестве иллюстрации можно привести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.12.2000 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В соответствии с ним суд вправе удовлетворить требование истца об индексации сумм возмещения вреда, нанесенного здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, с учетом индекса роста потребительских цен, рассчитанного государственными органами статистики РФ.

Правоотношения в сфере социального обеспечения

Правоотношения в сфере социального обеспечения представляют собой определенную общественную связь между гражданами, с одной стороны, и органами государства (либо иными уполномоченными органами), осуществляющими социальное обеспечение на основе правовых установлений, — с другой. Правоотношения в сфере социального обеспечения по своей сущности являются распределительными.

Правоотношение по социальному обеспечению — это возникающее на основе юридических фактов отношение по материальному обеспечению и социальному обслуживанию престарелых, нетрудоспособных, семей с детьми, безработных и

иных категорий граждан, нуждающихся в социальной защите по независящим от них обстоятельствам, в которых граждане наделены субъективным правом на получение той или иной денежной выплаты в форме пенсии, пособия, компенсации либо социальной услуги, а соответствующий государственный или иной орган несет юридическую обязанность предоставить такую выплату либо социальную услугу.

В системе правоотношений права социального обеспечения центральное место занимают материальные правоотношения, поскольку именно в них удовлетворяются потребности лиц, пострадавших от социальных рисков в денежных средствах, медицинских или социальных услугах.

С учетом особенностей формы удовлетворения потребностей их можно разделить на две группы:

- по предоставлению денежных выплат;
- по оказанию бесплатных (или частично платных) для потребителя медицинских или социальных услуг.

Указанные правоотношения являются имущественными, поскольку в качестве их объектов выступают материальные блага, имеющие стоимостное выражение.

С юридической точки зрения эти правоотношения представляют собой публично-правовые обязательства. В силу этих обязательств одна сторона (физическое лицо или семья) имеет право получить конкретный вид социального обеспечения (пенсию, пособие, медицинскую услугу) при наступлении установленного законом социального риска, а другая (государство в лице его органов или иных организаций, действующих по его поручению) обязуется их предоставить. Это означает, что имущественные права принадлежат физическому лицу, а имущественные обязанности возложены на государство или иные организации, действующие по поручению государства. Таким образом, через активную правоприменительную деятельность государственных органов или учреждений, а также негосударственных организаций, выполняющих возложенные на них государственные функции, реализуются субъективные права физических лиц, пострадавших от социальных рисков.

Важно, что права и обязанности сторон рассматриваемых правоотношений не могут быть изменены ни по взаимному соглашению, ни в одностороннем порядке. Даже в тех случаях, когда применяется договорная форма правоотношений, рамки

договорной свободы поведения сторон жестко ограничены законом. В частности, договор на медицинское обслуживание заключается на базе типового договора, утвержденного Правительством РФ и содержащего все необходимые условия, отступление от которых не допускается. Это объясняется спецификой медицинских услуг и прямой заинтересованностью государства в сохранении общественного здоровья населения, а также целевым характером государственных средств на медицинскую помощь и осуществление федеральных программ по профилактике социально опасных заболеваний.

В этом состоит одно из существенных отличий правоотношений по социальному обеспечению от гражданских правоотношений, где субъекты сами определяют их содержание в допустимых законом пределах (например, на получение дополнительных медицинских услуг). Материальные правоотношения по социальному обеспечению являются публично-правовыми обязательствами, возникающими между государственными органами (учреждениями) или негосударственными организациями, действующими по поручению государства, и физическими лицами, утратившими трудовой доход или внутрисемейное содержание в результате наступления установленных законом социальных рисков.

В зависимости от видов обеспечения правоотношения классифицируются:

- на пенсионные;
- по поводу пособий и компенсационных выплат;
- по поводу социального обслуживания.

Данная классификация позволяет выявить лишь общие видовые различия правоотношений в сфере социального обеспечения, но не дает представления о конкретных их элементах (субъектах, объектах, содержании, основании возникновения, изменения и прекращения). Указанная классификация дополняется другой, позволяющей раскрыть признаки реально существующего в жизни правоотношения в зависимости от специфики юридических фактов, влекущих его возникновение. Например, пенсионные правоотношения классифицируются, в свою очередь, в зависимости от вида самой пенсии.

Это пенсионные правоотношения в связи:

- с пенсией по старости;
- пенсией по инвалидности;

- пенсией по случаю потери кормильца;
- пенсией за выслугу лет;
- социальной пенсией.

Указанную выше классификацию правоотношений в сфере социального обеспечения необходимо хорошо знать, поскольку не существует какого-либо единого правоотношения по социальному обеспечению, в рамках которого гражданин был бы наделен субъективным правом на получение всех либо нескольких видов социального обеспечения. В то же время при наличии соответствующих юридических фактов гражданин может быть субъектом одновременно в нескольких параллельно существующих правоотношениях (например, в правоотношениях по временной нетрудоспособности, в правоотношениях по поводу медико-социальной помощи и лечения и т. п.). Все эти отношения различаются по субъекту, обязанному предоставить тот или иной вид социального обеспечения, по объекту, по содержанию, по сроку действия и по основаниям возникновения.

По срокам действия материальные правоотношения можно объединить в три группы:

- правоотношения, прекращающиеся однократным исполнением обязанностей (по поводу единовременных пособий);
- правоотношения с абсолютно установленным сроком существования во времени (пенсионные по случаю потери кормильца — до достижения несовершеннолетним иждивенцем 18 лет, учащимся — 23 лет; по обеспечению пособием по уходу за ребенком до 1,5 лет и др.);
- правоотношения с относительно неопределенным сроком существования во времени (пенсионные по старости, по инвалидности; в связи с выплатой пособий по временной нетрудоспособности; по выплате пособий по безработице — не более 12 месяцев

в течение 18 месяцев или не более 24 месяцев в течение 36 месяцев).

Одним из субъектов правоотношений по социальному обеспечению является физическое лицо (либо семья). Конституция гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных установленных законом случаях. Однако это вовсе не означает, что человека

с момента рождения можно рассматривать в качестве потенциального субъекта любого из правоотношений по предоставлению трудовых пенсий, пособий или бесплатных медицинских услуг.

С момента рождения каждый обладает лишь общей отраслевой правоспособностью. Наличие этого вида правоспособности необходимо для получения тех видов социального обеспечения, которые не обусловлены трудовой деятельностью. Специальной трудовой правоспособностью обладают только лица, осуществляющие трудовую деятельность в отношении тех видов обеспечения, которые обусловлены такой деятельностью.

Таким образом, в праве социального обеспечения отсутствует единая для всех отраслевая правоспособность. Обладая общей или специальной правоспособностью, физическое лицо при наступлении социального риска реализует свое субъективное право на тот или иной вид обеспечения в конкретном правоотношении. Вторым структурным элементом содержания правосубъектности выступает категория дееспособности физических лиц, которая наступает по достижении установленного законом возраста.

Особенность правоотношений по социальному страхованию состоит также в том, что инициатором их возникновения является лишь один субъект — физическое лицо (правообладатель), так как законом установлен заявительный порядок реализации права на любой вид трудовых пенсий, пособий и бесплатных медицинских услуг. Без волеизъявления лица субъективное право не будет реализовано и останется в потенциальном состоянии.

При обращении к государственному органу (учреждению) или иной компетентной организации заинтересованный субъект должен представить необходимые доказательства, подтверждающие наличие у него права на конкретный вид трудовой пенсии или пособия. За представление ложных сведений он может быть привлечен к различным видам ответственности, включая уголовную, поэтому в поведении активного субъекта правоотношений — физического лица использование сочетается с соблюдением.

Существует ряд правоотношений, в которых невозможно разделить правоспособность и дееспособность гражданина (например, по бесплатному или льготному протезированию, по содержанию детей в домах ребенка, детских приютах, интернатах и других детских учреждениях). Вторым субъектом правоотношений по социальному обеспечению выступают различные

государственные органы или учреждения. К их числу относятся: территориальные органы социальной защиты; учреждения социального обслуживания; органы образования, в ведении которых находятся детские учреждения (приюты, интернаты и т. п.).

Реализации материальных правоотношений способствуют процедурные правоотношения по установлению юридических фактов (например, продолжительности стажа, степени и причины инвалидности и пр.) и принятию решений о назначении или об отказе в предоставлении конкретных видов социального обеспечения.

Процедурные правоотношения являются правоприменительными. Юридическим фактом, порождающим процедурные правоотношения, служит обращение заинтересованного лица или его представителя с просьбой удостоверить конкретный факт. При этом гражданин имеет не только право требовать от компетентных государственных органов рассмотрения своей просьбы, но и несет обязанности по предъявлению необходимых доказательств его наступления.

Процедурные правоотношения являются длящимися. Они прекращаются вынесением решения о наличии или об отсутствии обстоятельств, имеющих юридическое значение. Важнейшую роль в процедурных правоотношениях играют сроки, в течение которых должны выполняться юридические действия. Пропуск сроков без уважительных причин влечет отказ в предоставлении соответствующего вида социального обеспечения.

При несогласии с решением компетентного государственного органа гражданин вправе обратиться за разрешением спора в административном или судебном порядке. При этом возникают административно-процессуальные и гражданско-процессуальные правоотношения, которые регулируются соответствующими отраслями права.

Выделяют три группы таких отношений:

1) отношения по установлению юридических фактов (например, факта инвалидности, временной нетрудоспособности, нуждаемости в транспортном средстве или средстве передвижения и др.). Установление этих юридических фактов является объективной предпосылкой для возникновения материальных отношений;

2) процедурные отношения, связанные с принятием компетентным органом решения и применением нормы права (например, о назначении пенсии, направлении в дом-интернат, предоставлении транспортного средства инвалиду и т. п.)

3) отношения, возникающие в связи с защитой гражданином своего нарушенного права на тот или иной вид социального обеспечения. Обжаловать решения органа или должностного лица граждане могут в административном или судебном порядке.

Регулируются эти отношения нормами нескольких отраслей права, в частности административного и гражданско-процессуального. Объект данного вида отношений не материальное право, а определенное юридическое действие. Основанием возникновения этих отношений является, как правило, обращение гражданина, направленное на реализацию или защиту права на тот или иной вид социального обеспечения. Содержание процедурных и процессуальных правоотношений — это совокупность права гражданина требовать от компетентного органа принятия соответствующего решения и обязанности такого органа принять его.

К основаниям возникновения, изменения и прекращения правоотношений в сфере социального обеспечения (юридическим фактам) законодатель относит специфические жизненные обстоятельства. Это, как правило, события, т. е. такие обстоятельства, которые возникают объективно и не зависят от воли людей. К юридическим событиям относятся: рождение человека или его смерть; наступление временной нетрудоспособности или инвалидности; безработица; необходимость в транспортном средстве или средстве передвижения и т. д. Кроме того, юридические факты в сфере социального обеспечения включают юридические действия (например, обращение за пенсией, обращение за пособием и др.).

Возникновение, изменение и прекращение материальных правоотношений по социальному обеспечению зависят в большинстве случаев от наступления сложного юридического состава. Изменение существующих правоотношений (содержания прав и обязанностей или их объема) также чаще происходит при наличии сложного юридического фактического состава. Например, сложный состав — увеличение продолжительности страхового стажа, обращение пенсионера в орган социальной защиты за перерасчетом пенсии, принятием решения о повышении размера пенсии с учетом новых обстоятельств — влечет за собой

изменение объема прав субъекта пенсионного правоотношения по выплате трудовой пенсии по старости.

Правопрекращающими юридическими фактами могут быть как единичные факты (смерть), так и сложные составы.