Содержание

Введение

Глава 1. Понятие и предмет права социального обеспечения

§1.Понятие социального обеспечения

§2.Функции социального обеспечения

§3. Социальное обеспечение и социальная защита

§4. Предмет права социального обеспечения

Глава 2. Метод и система права социального обеспечения

§1. Метод права социального обеспечения

§2. Система права социального обеспечения

Заключение

Библиография

Введение

Социальное обеспечение всегда занимало и занимает одно из ключевых, определяющих мест в жизни государства и общества. Оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей труда и неработающих слоев населения.

Содержание понятия социального обеспечения, его параметры, формировались постепенно по мере развития самой системы социального обеспечения в нашем государстве.

В экономической и юридической науке понятие социального обеспечения трактуется неоднозначно и до сих пор не является общепринятым. В семантическом понимании социальное обеспечение означает «предоставление достаточных материальных средств к жизни кому-либо со стороны общества». Иными словами, различные формы помощи общества своим членам в этом определении трактуются как социальное обеспечение.

Между тем формы и виды такой помощи могут быть самыми разнообразными. Исходя из этого, в науке сложились две основные концепции содержания этого понятия — экономическая и правовая. Сторонники экономической концепции включали в социальное обеспечение все виды помощи членам общества за счет общественных фондов потребления (в том числе бесплатное среднее, среднее специальное и высшее образование, бесплатное предоставление жилья (либо жилищных субсидий), бесплатные физкультура и спорт, обслуживание учреждениями культуры, все виды пенсий, пособий, социальное обслуживание, медицинская помощь и лечение, а также различного рода льготы для отдельных категорий граждан). Основу данной концепции составлял способ распределения благ через общественные фонды потребления.

Представители правовой концепции изначально базировали свою позицию одновременно на нескольких порой мало совместимых критериях, в частности на экономическом и субъектном. Они считали, что обеспечение должно касаться не всех членов общества, а лишь определенных граждан, пользующихся особой защитой со стороны государства. К числу субъектов, Которые пользовались особой заботой общества на отдельных этапах его развития, относились различные категории граждан (в царской России — сначала лишь чиновники и военнослужащие, затем — наемные работники тяжелой промышленности и члены их семей).

Глава 1. Понятие и предмет права социального обеспечения

§1. Поятие социального обеспечения

Представители правовой концепции изначально базировали свою позицию одновременно на нескольких порой мало совместимых критериях, в частности на экономическом и субъектном. Они считали, что обеспечение должно касаться не всех членов общества, а лишь определенных граждан, пользующихся особой защитой со стороны государства. К числу субъектов, Которые пользовались особой заботой общества на отдельных этапах его развития, относились различные категории граждан (в царской России — сначала лишь чиновники и военнослужащие, затем — наемные работники тяжелой промышленности и члены их семей).

При советской власти социальное обеспечение сначала распространялось на всех лиц наемного труда (рабочих и служащих), а затем на членов колхоза, детей, многодетные семьи, одиноких матерей. Наконец, нынешнее законодательство о социальном обеспечении России распространяется уже и на безработных, вынужденных переселенцев и беженцев, лиц, которые не имеют права на трудовую пенсию.

В первые годы советской власти сформировалась теория так называемых социальных рисков, в соответствии с которой социальное обеспечение — это предоставление благ при перераспределении коллективного продукта членам общества, находящимся в трудной жизненной ситуации, признаваемой обществом уважительной. Представителями этой теории являлись В. М. Догадов Н. А. Вигдорчик, Н. А. Семашко. Однако ее сторонники к числу социальных рисков относили и обеспечение из средств общественных организаций, из средств касс (товариществ) взаимопомощи, социально-культурное обслуживание. В связи с этим социальное обеспечение распространяется, по их мнению, на все население страны, а не только на нетрудоспособных.

В. Дурденевский предложил ограничить пределы социального обеспечения строго целевой направленностью. По его мнению, такой целью должна быть помощь общества в «развитии и охранении человека».

Введение функционального (целевого) критерия в дополнение к экономическому и субъектному явилось в дальнейшем основополагающим фактором в формировании научной мысли но вопросу о понятии социального обеспечения.

Развивая позицию В. Дурдеиевского, В. С. Андреев указывал, что социальное обеспечение — это «совокупность определенных социально-экономических мероприятий, связанных с обеспечением граждан в старости и нри нетрудоспособности, с заботой о матери и детях, с медицинским обслуживанием и лечением как важнейшими средствами оздоровления, профилактики и восстановления трудоспособности».

Однако позиция B.C. Андреева не была однозначно принята учеными.

При формировании понятия социального обеспечения необходимо учитывать также, что оно является выражением социальной политики государства на данном этапе его развития. Изменение социальных приоритетов неизбежно влечет за собой и изменения в содержании понятия социального обеспечения.

Социальная политика современного Российского государства должна быть направлена на социальное обеспечение такого уровня, который закреплен в международных актах, ратифицированных нашей страной. СССР (правопреемницей которого является Россия) ратифицировал Всеобщую декларацию прав и свобод человека и гражданина 1948 г., а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина (18 сентября 1973 г.). В соответствии с этими актами каждый член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень (включая предметы первой необходимости, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а также право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иных обстоятельств утраты средств к существованию по не зависящим от него причинам.

Процесс формирования современной российской государственной системы социального обеспечения происходит на основе учета указанных основных положений международных норм. В развитие этого Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этой политикой охраняются труди здоровье людей, осуществляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Таким образом, под социальным обеспечением в настоящее время следует понимать форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества.

Исходя из этого определения к системе социального обеспечения современной России следует относить все виды пенсий, пособий| компенсационных выплат, социальное обслуживание, медицинскую помощь и лечение, а также различные льготы для отдельных категорий граждан. В понятие социального обеспечения не включается право на бесплатное образование и обеспечение жильем — по причине отсутствия события как одного из необходимых факторов, с которым связывается социальное обеспечение.

§2. Функции социального обеспечения

Назначение системы социального обеспечения проявляется в его функциях. В правовой литературе выделяются четыре основные функции социального обеспечения: экономическая, политическая, демографическая, социально-реабилитационная.

Экономическая функция выражается в оказании материальной поддержки гражданам в трудной жизненной ситуации, в содействии развитию общественного производства в целом и отдельных отраслей народного хозяйства, экономическому подъему зон приоритетного развития и т.д.

Политическая функция направлена на сближение социального уровня различных слоев населения, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь каждому человеку. Она призвана стабилизировать общественные отношения в сфере социальной защиты населения.

Демографическая функция способствует стимулированию роста народонаселения страны, воспроизводству здорового поколения, росту продолжительности жизни граждан и т.д.

Социально-реабилитационная функция социального обеспечения (впервые выделена профессором Р. И. Ивановой) связана с удовлетворением специфических потребностей престарелых и нетрудоспособных граждан. Она выражается в создании условий, благоприятствующих сохранению их правового статуса и охране здоровья всех граждан.

Нам представляется, что социальное обеспечение выполняет еще одну весьма важную функцию — защитную. Прежде всего именно эту задачу ставит перед собой общество, предоставляя социальное обеспечение своим гражданам, ибо защита их в трудной жизненной ситуации, помощь в решении различных проблем (материальных, физических, психологических, возрастных и т.д.) являются основным назначением социального обеспечения.

§ 3. Социальное обеспечение и социальная защита

В правовой литературе понятие социального государства справедливо увязывается с понятием социальной защиты, а также его соотношение с социальным обеспечением.

Разработка понятия социальной защиты ведется с позиций тех элементов и свойств феномена, которые входят в круг проблем, связанных с предметом той или иной науки. В результате неоправданно сужается понятие социальной защиты, наблюдается фрагментарный подход к ее организации. Это связано еще и с тем, что на сегодня термин «социальная защита» не имеет четко обозначенных рамок, границ и объема содержания1.

Выделяя место «социального» в системе общественных процессов и отношений, следует подчеркнуть, что социальные отношения отражают определенный срез в рамках «общественного». Причем социальная защита личности, социальное обеспечение имеют теснейшую связь с такой категорией, как мораль. Именно по состоянию социальной защищенности и социальному обеспечению личности в обществе можно судить о его моральной стороне. То есть эти социальные факторы выступают в некотором роде критерием зрелости общества, уровнем его нравственных и юридических норм.

В широком смысле слова под социальной защитой понимается система социальных отношений, при которых индивид способен самостоятельно позаботиться о себе, создать условия для жизнедеятельности и духовного развития. Он как бы социально «самообслуживается». В данном значении социальная защита практически совпадает с разветвленной системой гарантий прав человека. Что касается социальной защиты в узком смысле слова, то имеется в виду конкретная социальная политика государства, стремящегося правовыми мерами обеспечить удовлетворительное или хотя бы безбедное существование тем группам населения, которые находятся в особо сложном материальном положении и не способны без внешней поддержки улучшить его.

Соотношение социальной защиты и социального обеспечения можно более объективно выявить на базе международного опыта правового регулирования обоих этих общественных категорий. Возьмем, к примеру, конвенцию МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», вступившая в силу для России в 1995 г., которая дает перечень девяти видов социальной защиты: медицинское обслуживание, пособие по безработице, пенсии по старости, пособия по производственному травматизму, пособия но беременности и родам, пособия по болезни, семейные пособия. Здесь МОТ устанавливает виды социальной защиты в зависимости от разновидности социальных и несоциальных факторов. Из этого можно сделать вывод, что, во-первых, социальная защита и социальное обеспечение — все же различные категории и, во-вторых, социальная защита может иметь своим объектом и общественные отношения, не связанные с социальным обеспечением. Конечно, Конвенция не охватывает все социальные и иные проблемы, требующие социальной защиты граждан, однако она рассчитана на государства, находящиеся на этапе позитивного (нормального) социального развития. Россия же пока к таким странам не относится. Нашей стране сегодня необходима более широкая и эффективная система органов социальной защиты.

Некоторые авторы отождествляют социальную защиту с общим понятием социальной политики. Так, Я. И. Фельдман полагает, что социальная защита в широком смысле означает круг мероприятий, направленных на создание благоприятных условий работы и жизни в условиях рынка, обеспечение повышения жизненного уровня населения.

Вывод, на наш взгляд, хотя и логичный (ибо социальная политика социального государства должна быть направлена прежде всего на социальную защиту своих граждан), однако указанный круг мероприятий лишь частично обозначает должные направления социальной защиты. За ее пределами остались такие меры, как предупреждение и борьба с преступностью, защита природы и окружающей среды, меры, направленные на их сохранение.

Следует полагать, что создание эффективной системы социальной защиты является неотъемлемым условием развития всякого общества, особенно в условиях рыночных, отношений. Оно выступает необходимой платой общества и бизнеса за социальный мир, стабильность социальной системы и возможность нормальной хозяйственной деятельности. Основное предназначение социальной политики государства — защита всего населения и каждого человека. При этом агрессия рыночных отношений умножает основания Для социальной защиты и требует усиления внимания государства к социальной сфере. Вместе с тем по мере стабилизации ситуации и повышения уровня жизни населения идеи социальной защиты звучат менее актуально. В социальной политике возрастает интерес к проблемам социального развития — совершенствованию социальной структуры общества, обеспечению его процветания. Весьма характерно, что термин «социальная защита» при этом иногда воспринимается как уничижительный по отношению к экономически активному населению, что представляется неверным. Все категории населения, так или иначе, нуждаются в социальной защите, покровительстве государства, в государственном содействии при получении профессии, работы, в создании условий для предпринимательства, приобретения жилья и т.д. Социальное государство как раз и обеспечивает такую социальную защиту.

Однако решить проблему социальной защищенности в рамках одной правовой отрасли невозможно, поскольку она выходит одновременно на несколько отраслей права, таких, как:

Трудовое право — это проблемы безработицы, занятости и трудоустройства различных слоев населения.

Гражданское право — государственная поддержка, охрана и защита частной собственности, поддержка индивидуального частного предпринимательства и т. д.

Жилищное право — вопросы, связанные с обеспечением жильем, улучшением жилищных условий.

Семейное право — это вопросы государственной поддержки института брака и семьи, установление в законодательном порядке прав и обязанностей родителей, детей и супругов и т.д.

Экологическое право — это проблемы, связанные с созданием благоприятной экологической среды для нормальной жизнедеятельности членов общества и т. д.

Вместе с тем основные вопросы социальной защиты российских граждан относятся к праву социального обеспечения. Все институты этой правовой отрасли направлены на защиту различных слоев населения от социальных рисков.

Исходя из изложенного совершенно очевидно, что приятие «социальная защита» значительно шире понятия «социальное обеспечение», так как последнее входит в категорию первого.

§4. Предмет права социального обеспечения

Как известно, предмет каждой самостоятельной отрасли права составляют обособленные группы общественных отношений, характеризующиеся определенным внутренним единством, которые наряду со специальными методами регулирования позволяют отграничить данную отрасль права от других отраслей.

Право социального обеспечения выделилось в самостоятельную отрасль сравнительно недавно (в середине 70-х годов XX в.). До этого времени отношения по социальному обеспечению рассматривались в рамках административного, гражданского, трудового, а также финансового права.

В период образования СССР (1922 г.) и позднее (в 30-х годах) социальное обеспечение считалось составной частью права социальной культуры и входило в отрасль административного права.

В 50-х годах XX столетия с появлением нового пенсионного законодательства социальное обеспечение рабочих и служащих стало рассматриваться в рамках предмета трудового права, а социальное обеспечение колхозников — в рамках предмета колхозного (аграрного) права.

Впервые вопрос о самостоятельности права социального обеспечения был поднят и обсужден на международном симпозиуме в Праге в 1966 г. Чехословацкие ученые-юристы Я. Клоушек, К. Пипц, И. Томеш и В. Вергайнер в своем докладе обратили внимание на специфику отношений по социальному обеспечению, на особенности приемов и способов их регулирования и пришли к выводу о самостоятельности этой отрасли права. Позиция чешских юристов была поддержана В. С. Андреевым, В. В. Караваевым и А. В. Левшиным.

Основоположником советского права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права стал заслуженный деятель науки профессор B.C. Андреев. Он впервые в нашей стране разработал учение о предмете и методе этой правовой отрасли, обосновал систему ее норм, сформулировал принципы социального обеспечения. Большой вклад в развитие науки нрава социального обеспечения внесли также Е. Астрахан, В. Ачаркан, Е. Азарова, К. Батыгин, И. Гущин, А. Зайкин, М. Захаров, Т. Иванкипа, Р. Иванова, П. Mapгиев, В. Тарасова, Э. Тучкова, Я. Фогель, В. Шайхатдинов и др.

Понятие предмета права социального обеспечения неразрывно связано с сущностью самого понятия социального обеспечения, его емким содержанием. Предмет права социального обеспечения составляют на сегодняшний день несколько групп общественных отношений:

отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме (пенсии, пособия, компенсационные выплаты);

отношения по предоставлению различных социальных услуг (социальное обслуживание престарелых, инвалидов, детей, семей с детьми, беженцев и вынужденных переселенцев, медицинское обслуживание, льготы для отдельных категорий граждан);

процедурные и процессуальные отношения, связанные с установлением юридических фактов, а также реализацией и защитой права на тот или иной вид социального обеспечения. Указанные отношения, как правило, предшествуют (процедурные), сопутствуют (процедурные и процессуальные) либо вытекают (процессуальные) из отношений, входящих в первые две группы.

Отношения по социальному обеспечению граждан в денежной форме и по предоставлению различных социальных услуг составляют «ядро» предмета права социального обеспечения. Процедурные и процессуальные отношения являются производными от них и самостоятельно существовать не могут.

В систему пенсионных отношений в настоящее время включаются следующие виды пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, пенсии отдельным категориям граждан, социальные пенсии.

В системе отношений по обеспечению пособиями выделяют пособия: по временной нетрудоспособности, по беременности и родам; женщинам, вставшим на учет» ранние сроки беременности; по случаю рождения ребенка; по уходу за ребенком до полутора лет; на детей до 16 лет; по безработице; на погребение; женам военнослужащих и т. д.

Система отношений по обеспечению компенсационными выплатами включает: компенсации лицам, осуществляющим уход за малолетним ребенком до достижения им возраста 3 лет; компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за лицом, достигшим 80-летнего возраста, инвалидом I группы, престарелым, нуждающимся по заключению врача в постоянном постороннем уходе; компенсационные выплаты неработающим женам (мужьям) военнослужащих, проживающим вместе с супругом (супругой) в местностях, где они могут трудиться в связи с отсутствием возможности трудоустройства; компенсационные выплаты на питание детей; обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, а также в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования; компенсационные выплаты студентам и аспирантам, находящимся в академических отпусках по медицинским показаниям; компенсационные выплаты беженцам и вынужденным переселенцам; компенсационные выплаты лицам, находящимся в вынужденных отпусках без сохранения заработной платы; компенсационные выплаты на детей, находящихся под опекой и попечительством в приемной семье.

В систему отношений, связанных с предоставлением гражданам различных социальных услуг, входят: отношения по социальному обслуживанию престарелых и инвалидов (стационарное и полустационарное, срочное социальное обслуживание, обслуживание на дому, социально-консультативная помощь, реабилитационные услуги для инвалидов), отношения по социальному обслуживанию семей, имеющих детей, включает содержание детей-сирот и детей, остав-шихся без попечения родителей, в специальных детских учреждениях (детских домах, домах-интернатах и т. д.), обслуживание детей-инвалидов в домах-интернатах для детей-инвалидов, содержание детей в детских дошкольных учреждениях и т.д.

К отношениям по предоставлению социальных услуг следует отнести и систему льгот, предусмотренных для различных категорий граждан (Герои России, Советского Союза, полные кавалеры ордена Славы, лица, подвергшиеся воздействию радиации, жертвы политических репрессий, бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами, Герои соцтруда, полные кавалеры ордена Трудовой Славы, ветераны различных категорий, граждане, награжденные медалью «За оборону Ленинграда», знаком «Жителю блокадного Ленинграда», многодетные семьи, дети первых двух лет жизни).

Самостоятельной подгруппой отношений по социальному обеспечению являются медицинская помощь и лечение, включающая профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными.

Отношения по санаторно-курортному обслуживанию и лечению являются подгруппой отшений по медицинской помощи. Они предполагают обеспечение граждан путевками для санаторно-курортного лечения бесплатно либо на льготных основаниях (со скидкой).

Наконец, в систему отношений по медицинской помощи включается также лекарственная помощь, предоставляемая бесплатно либо со скидкой для отдельных категорий граждан.

Процедурные отношения включают две самостоятельные подгруппы:

отношения по установлению юридических фактов, наличие которых необходимо для возникновения материальных отношений (в денежной форме либо по предоставлению услуг). К таковым от носятся: факт инвалидности, факт признания гражданина безвестно отсутствующим, факт участия в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС и т. д.;

Отношения, связанные с представлением гражданина к какому-либо виду социального» обеспечения либо с принятием компетентным органом решения о применении правовой нормы (предоставлении протезно-ортопедических изделий, назначении пенсии, пособия и т. д.).

Процессуальные отношения возникают в связи с защитой гражданином своего права на тот или иной вид социального обеспечения (например, в случае отказа в назначении каких-либо пенсий, пособия, социальной услуги) путем обращения в вышестоящий орган социальной защиты или в суд.

Предмет науки права социального обеспечения (как и любой правовой науки) шире предмета отрасли, поскольку включает дополнительно знания о предмете, методе, принципах правового регулирования, о правоотношениях, истории развития отрасли, путях ее дальнейшего совершенствования и развития; изучает развитие права социального обеспечения в зарубежных странах и т. д.

Глава 2. Метод и система права социального обеспечения

§1. Метод права социального обеспечения

Метод правового регулирования является юридическим признаком самостоятельности отрасли права и всегда определяется характером общественных отношений, входящих в ее предмет.

Воздействуя на общественные отношения, право использует два способа регулирования: императивный и диспозитивиый. Для каждого из них характерно особое сочетание таких правовых приемов воздействия на волю участников общественных отношений, как запреты, веления, дозволения и материальные предоставления. Наиболее полно служебное назначение метода правового регулирования в аспекте юридической характеристики отрасли права определил Д. С. Явич. Он указывает, что метод дает возможность проанализировать и обнаружить специфику отрасли по следующим пяти параметрам: 1) порядку установления прав и обязанностей субъектов права; 2) степени определенности предоставленных прав и «автономности» действий субъектов; 3) взаимоотношениям субъектов правоотношений; 4) наличию или отсутствию конкретной юридической связи между субъектами прав и обязанностей; 5) путям и средствам обеспечения установленных субъективных прав и юридических обязанностей1. Не отрицая значения перечисленных черт метода, С. С. Алексеев считает, что «решающей чертой отраслевого метода правового регулирования является общее юридическое положение субъектов, их правовой статус»2. Представляется, что, выдвинув этот элемент в качестве основной черты метода, С. С. Алексеев нашел главную опорную точку, в которой концентрированно собраны, сфокусированы юридические особенности отрасли нрава.

Кроме того, С. С. Алексеев более четко обозначил и признаки метода правового регулирования, сформулированные Л. С. Явичем, а именно: 1) характер способов формирования содержания прав и обязанностей субъектов; 2) характер оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений; 3) характер общего юридического положения субъектов; 4) характер юридических мер воздействия3.

Между тем в теории права есть и другой подход к понятию метода правового регулирования. Если первая позиция ученых-правоведов основана на том, что существует столько методов правового регулирования, сколько имеется самостоятельных отраслей права, то, в частности, В. Д. Сорокин утверждает, что существует лишь один метод правового регулирования разных общественных отношений, составляющих предметы правового регулирования самостоятельных отраслей права. При этом, с одной стороны, он полагает, что эта правовая категория может существовать реально только как объединение трех критериев регулирования: дозволений, предписаний и запретов, а с другой — «что пропорции между дозволением, предписанием и запретом неодинаковы в различных конкретных ситуациях, и прежде всего применительно к предметам регулирования отраслей права». Возникает закономерный вопрос: если пропорции классических правовых приемов воздействия зависят от типа общественных отношений и если они неодинаковы, то может ли это быть некий единый метод правового регулирования, пусть даже в предлагаемой автором триаде реального воплощения? Не получается ли, что из методологически правильных посылок автор делает неверный вывод? Думается, есть все основания для положительного ответа на поставленный вопрос. Кроме того, В. Д. Сорокин отождествляет метод правового регулирования с типом правового регулирования. Так, дозволение, предписание и запрет действительно составляют в их различных компоновках основу любого отраслевого метода правового регулирования, но метод лишь часть, хотя и существенная, типа правового регулирования.

Единый метод правового регулирования есть не что иное, как научная абстракция, позволяющая выделить лишь общие признаки для всех реально существующих разновидностей методов отраслей права.

Впервые к проблеме метода правового регулирования права социального обеспечения обратился его основатель В. С. Андреев, выделив три признака, которые в своей совокупности характеризуют специфику этого метода; во-первых, метод связывался им с той особенностью предмета регулирования, что все входящие в него отношения имеют алиментарный характер, причем предоставлять социальное обеспечение обязано государство в лице его органов управления или учреждений или по поручению государства профсоюзы или органы колхозов; во-вторых, одним из субъектов таких отношений выступает гражданин или семья, а другим — органы государства или по его поручению профсоюзы либо органы колхозов; в-третьих, посредством этих отношений осуществляется обеспечение за счет таких общественных фондов потребления, как фонды для нетрудоспособных, ассигнования на содержание детей в детских учреждениях, на медицинское обслуживание и лечение.

Исходя из социально-алиментарного характера общественных отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, автор данного параграфа в 80-е годы прошлого века определял метод названной отрасли права как метод социалыю-алимептарпых притязаний и предоставлений, означающий особое сочетание юридических приемов и способов воздействия (запретов, велений, дозволений и материальных предоставлений) на социалыю-обеспечи-тельиые отношения, которое (сочетание) обеспечивает осуществление бесплатного, безэквивалентного распределения материальных благ и услуг из фондов социального обеспечения на справедливой основе, без применения договорных начал, на принципах всеобщности, единства и дифференциации условий обеспечения, всесторонности, высокого уровня жизнеобеспечения самими трудящимися через органы государственного управления и общественные организации.

В настоящее время в связи к коренными преобразованиями, произошедшими в российском обществе, принятием нового законодательства в области социального обеспечения, построенного на иных подходах, давно апробированных и применяемых в законодательстве развитых капиталистических стран, было бы неправильным отстаивать концепцию социальной алимеитариости, в том числе и применительно к методу права социального обеспечения.

Тем более что большинство ученых в области права социального обеспечения ее не разделяют. Однако данной концепции в модернизированном ею виде сегодня придерживается Е. Е. Мачульская. Так, по мнению Е. Е. Мачульской, социальную алимеитацию можно определить как способ предоставления материального обеспечения и услуг за счет централизованных внебюджетных фондов социального назначения или части бюджетных средств бесплатно для получателя, безэквивалентно, но нормирование с учетом трудового (страхового) стажа, или возмездно-неэквивалентно и, как правило, на недоговорной основе.

Позиция Е. Е. Мачульской в части определения метода права социального обеспечения как метода «социальной алимемтации», как верно отмечают М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова, не согласуется с четко обозначившейся на данном этапе тенденцией в развитии российской системы социального обеспечения, в основу которой положено усиление страховых начал в социальном обеспечении работника и его семьи. Данная черта правового регулирования в определенной степени может быть признана характерной для государственного социального обеспечения человека как члена общества, но это лишь часть отношений, входящих в предмет нрава социального обеспечения.

Нужно отметить, что на данном этапе развития науки права социального обеспечения единых подходов к определению метода правового регулирования этой отрасли права среди ученых нет. Так, С. И. Кобзева, ссылаясь на положения общей теории права, под методом правового регулирования понимает совокупность приемов и способов, используемых законодателем для наиболее эффективного регулирования определенного комплекса общественных отношений. С таким общим подходом к данной правовой категории нельзя не согласиться. Другое дело, что приведенное определение не раскрывает специфики метода правового регулирования права социального обеспечения.

М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова полагают, что «метод права социального обеспечения — это совокупность приемов и способов правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению, специфика которых обусловлена распределительным характером этих отношений. Данная совокупность охватывает как общеправовые и межотраслевые приемы регулирования, так и приемы, специфичные для данной отрасли».

Приведенное определение само по себе особых возражений не вызывает, хотя, с нашей точки зрения, и нуждается в уточнении. Однако с чем нельзя согласиться, так это с утверждением названных ученых, что в правовом регулировании общественных отношений по социальному обеспечению граждан применяется императивно-диспозитивный метод, выражающийся в сочетании предписания с дозволением. Такой метод применяется при формировании прав и обязанностей субъектов права социального обеспечения в централизованном порядке на федеральном уровне.

По сути подобную позицию занимает в этом вопросе и Д. И. Рогачев.

Своеобразие метода правового регулирования права специального обеспечения может быть раскрыто при анализе основных его черт. В данном параграфе раскроем его главные особенности на примере правового положения субъектов социально-обеспечительных правоотношений. Исходные правовые позиции участников социально-обеспечительных отношений обусловлены прежде всего характером норм права социального обеспечения. Подавляющее большинство норм этой отрасли носят управомочивающий характер. Все они создают реальные предпосылки для реализации жизненно необходимых потребностей граждан в старости при нетрудоспособности (временной или постоянной), потере кормильца, безработице, бедности и т. д. посредством предоставления социального обеспечения или совершения действий, направленных па его осуществление. При этом законодателем используется разрешительное (на фоне диспозитивного приема) регулирование: сторонам правоотношений дозволяется только то, что прямо разрешено нормативными предписаниями в сфере социального обеспечения. Что касается запретов, то они не сформулированы в виде самостоятельных предписаний. Так, например, запрет нецелевого и нерационального использования средств на социальное обеспечение, запрет применения договора в качестве основания возникновения социально-обеспечительных правоотношений по общему правилу не обособлены, а «растворены», логически вытекают из содержания норм этой отрасли права.

В зависимости от того, какой интерес гражданина удовлетворяется в социально-обеспечительных правоотношениях, право — требование о назначении вида обеспечения, установление юридических фактов, рассмотрение споров и т. п. или право на получение пенсии, пособия, иного содержания, эти правоотношения подразделяются на две группы: процедурные и материальные. Каждая из них включает видовые правоотношения (пенсионные, по обеспечению пособиями, по назначению пенсий и т. д.).

Все материальные правоотношения права социального обеспечения, являющиеся прежде всего имущественными, могут быть отнесены к особому виду обязательственных правоотношений — социально-обязательственным правоотношениям недоговорного характера.

Следовательно, в праве социального обеспечения отсутствует автоматическое исполнение социальных обязательств, как это может происходить с обязательствами в других отраслях права. Социальные обязательства, основанные на законе, возникают, как правило, из сложных юридических фактических составов с трехзвенной структурой: правовые основания получения социального обеспечения, указанные в законе; волеизъявление лица, ими обладающего, решение соответствующего органа о назначении конкретного вида социального обеспечения.

Социально-обеспечительные правоотношения отличает четкая правовая формализовашюсть поведения сторон, поскольку все права и обязанности субъектов правоотношений установлены законом и не могут быть распределены соглашением сторон. Даже в правоотношения, в которых присутствует усмотрение органа материального обеспечения (например, в правоотношениях по оплате проезда в санаторий и обратно к месту жительства), рамки дозволенной меры усмотрения очерчены законом или вытекают из смысла закона. В указанных правоотношениях субъекты равны в реализации предоставленных им прав и обязанностей, поскольку между ними не устанавливаются отношения власти и подчинения. Физические лица в анализируемых правоотношениях всегда выступают право-притязающей стороной; органы материального обеспечения обязаны «отвечать» положительными действиями на притязание лица, обладающего правовыми основаниями получения конкретного вида социального обеспечения.

Отмечая это положение, некоторые ученые связывают с дозволением внутреннюю сущность метода права социального обеспечения как метода предоставителыюго, сформировавшегося на фоне дозволительного регулирования. Однако это не так. Метод права социального обеспечения не может быть сведен только к какому-либо одному юридическому приему. Дозволение — важный, но не единственный прием правового регулирования общественных отношений в социальном обеспечении. Таким образом, поведение обязанной стороны в социально-обеспечительных правоотношениях предопределено характером и содержанием притязания управомочешюго лица. Объем и пределы притязания последнего установлены законом. Необходимо также отметить, что, поскольку органы материального обеспечения осуществляют по поручению государства функцию персонифицированного распределения средств социального обеспечения, их правомерные действия урегулированы правом с использованием абсолютного обязы-вания. Для регулирования поведения физических лиц право использует такой прием, как дозволение. Гражданам предоставлена возможность по своему усмотрению притязать или нет на тот или иной вид социального обеспечения, обслуживания на условиях, установленных законом.

Следовательно, именно гражданину закон предоставляет свободу выбора вида социального обеспечения, на который он может притязать. У органов материального обеспечения такое право отсутствует.

Как правильно отмечает В. Ш. Шайхатдинов, «правомочия органа государственного управления настолько регламентированы государством, что он по существу в большинстве случаев не властен принимать какое-либо решение по своему усмотрению, даже избирать варианты решения». Свобода выбора варианта поведения гражданином в праве социального обеспечения установлена и в нормах о сроках реализации права на конкретный вид социального обеспечения и обслуживания. По характеру такие сроки делятся на относительно-неопределенные и абсолютно-определенные. Так, например, по общему правилу в пенсионном обеспечении закон не устанавливает срок для обращения за назначением пенсии тем гражданам, которые приобрели право на ее назначение.

Что касается соответствующих органов, то закон не только предоставляет им право решать, какой вид социального обеспечения назначить конкретному лицу, но и устанавливает абсолютные сроки для принятия решения о назначении (отказе в назначении) вида обеспечения, на который он притязает.

Поэтому если равенство сторон анализируемых правоотношений на стадии их возникновения сводить лишь к свободе выбора вариантов поведения субъектов, то в этом смысле равенство между субъектами социально-обеспечительных правоотношений отсутствует. Однако, обратившись к характеру возникающих прав и обязанностей сторон этих Правоотношений, и прежде всего материальных, мы увидим, что законодатель предопределил не только порядок назначения, но и порядок предоставления всех видов социального обеспечения и обслуживания (условия, размеры, правила выплаты, предоставления и т.д.) и тем самым исключил усмотрение (по общему правилу) в этих вопросах как со стороны органа материального обеспечения, так и со стороны трудящегося. Обе стороны обязаны выполнять указание закона. Равенство здесь проявляется в исполнении воли законодателя. Каждая из сторон социально-обеспечительных правоотношений сообразует свое поведение с предоставленной компетенцией (органы в сфере социального обеспечения) или содержанием видовой (иногда подвидовой) отраслевой правоспособности (гражданина).

Для характеристики такого равенства сторон скорее всего применим термин «автономное равенство, основанное на законе».

Юридическое равенство сторон социально-обеспечительных правоотношений не предполагает совпадения содержания прав и обязанностей. Во всех видах правоотношений стороны имеют различные права и обязанности, поскольку по отношению прежде всего к основным правам и обязанностям одна из сторон (орган материального обеспечения) выступает в качестве обязанной, а другая (как правило, гражданин) — управомочеиной. Подобная расстановка субъектов правоотношений характерна и подавляющему большинству гражданско-правовых отношений. Однако юридическое равенство сторон в гражданско-правовых отношениях основано на дозволительном регулировании, при котором стороны «в одинаковой мере наделены правовой инициативой и диспозитивпостыо и располагают в принципе равной возможностью усмотрения относительно вступления или невступления в правовую связь, поднорма-тивного регулирования отношений, распоряжения принадлежащими им субъективными правами». Кроме того, юридическое равенство субъектов гражданского права предопределено экономическим равенством отношений собственности, «которое состоит в наличии у обеих или всех сторон имущественно-распорядительной самостоятельности и в эквивалентно возмездном содержании этих отношений».

Юридическое равенство субъектов правоотношений в социальном обеспечении обусловлено разрешительным регулированием, при котором притязания гражданина и предоставления органа материального обеспечения детально регламентированы законом, что исключает усмотренческую позицию сторон как при назначении, так и выплате пенсий, пособий, предоставлении подавляющего большинства иных видов обеспечения.

В этом первое отличие юридического равенства сторон социально-обеспечительных правоотношений от равенства участников гражданско-правовых отношений. Второе существенное отличие коренится в разной экономической природе регулируемых общественных отношений этих отраслей права. Гражданское право регулирует прежде всего отношения собственности, которые в правоотношениях трансформируются в отношения имущественные и эквивалентно-возмездные. Нормы права социального обеспечения регулируют распределительные и перераспределительные отношения в связи с осуществлением социальной заботы (заботы всего общества) по обеспечению жизненно важных интересов: лиц, находящихся в послерабочем возрастном периоде, временно или постоянно нетрудоспособных; матери и ребенка; всех граждан страны.

§ 2. Система права социального обеспечения

Право социального обеспечения представляет собой самостоятельное, относительно обособленное и цельное правовое образование, регулирующее указанный круг специфических общественных отношений на основе определенных принципов и своеобразным методом правового регулирования.

Совокупность норм, институтов и пединститутов, входящих в такое правовое образование, составляет систему отрасли права социальною обеспечения. В структуре нормативных актов, регулирующих общественные отношения по социальному обеспечению, различаются:

правовые нормы, определяющие содержание указанных отношений в составе всех их элементов (Общая часть);

регламентирующие отдельные виды (элементы) этих отношений (Особенная часть).

Внутренней структурной дифференциацией каждой правовой отрасли российского права является деление этой отрасли на ряд правовых институтов.

В науке «правовой институт» определяется как законодательно обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающий цельное регулирование данной разновидности общественных отношений или ее сторон. И если отрасль права регулирует при помощи особого метода всю совокупность качественно однородных общественных отношений путем специфических приемов и способов их юридического опосредования, то правовой институт призван детально урегулировать при помощи тех же приемов и способов лишь конкретное общественное отношение, входящее во всю совокупность указанных качественно однородных общественных отношений права социального обеспечения. Именно потому правовой институт однороден по своему фактическому содержанию. Для него характерно, что нормы нрава, образующие его, выступают как единый комплекс, цельная система, точнее — относительно обособленный «блок», в совокупности с другими институтами, составляющими нормативный механизм отрасли.

В соответствии с положениями теории права Общая часть охватывает положения и нормы, относящиеся ко всем отношениям по социальному обеспечению, и состоит из общих правовых институтов, нормы которых в концентрированном виде отражают специфику данной отрасли и являются основополагающими для всех общественных отношений, входящих в предмет отрасли.

Общая часть права социального обеспечения находится сегодня в стадии формирования. В современной литературе нет однозначного подхода к определению ее структуры и содержания.

Происходящие изменения в законодательстве о социальном обеспечении отражаются на методе регулирования общественных отношений, входящих в предмет права социального, обеспечения. Меняются и руководящие начала, определяющие основные черты права социального обеспечения (принципы правового регулирования), расширяется круг субъектов социального обеспечения и т.д. Указанные факторы замедляют темпы формирования Общей части этой отрасли права.

Некоторые авторы полагают, что Общая часть правовой отрасли не может иметь самостоятельных институтов, так как представляет собой лишь совокупность соответствующих норм без их организации внутри этой части. Другие считают, что Общая часть права социального обеспечения состоит из самостоятельных правовых институтов: главный; правосубъектности; социальных рисков. При этом главный (основной) институт понимается как комплекс нормативных предписаний, посвященных определению предмета отрасли, ее задачам, отраслевым принципам.

В структуре Особенной части права социального обеспечения сформировался сегодня достаточно устойчивый комплекс самостоятельных институтов: трудового стажа; пенсионного обеспечения; пособий и компенсационных выплат; обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; социального обслуживания; медицинской помощи и лечения; по установлению юридических фактов; по разрешению жалоб и споров; институт юридической ответственности.

При этом институт пенсионного обеспечения, институт пособий и компенсационных выплат, институт социального обслуживания, а также институт медицинской помощи и лечения считаются комплексными, состоящими из нескольких пединститутов.

Следует заметить, что в правовой литературе до сих пор продолжается полемика по поводу соотношения системы права и системы законодательства.

Законодательство — это всего лишь одна из форм установления и выражения норм позитивного права. Поэтому вряд ли можно настолько оторвать форму права как явления от его содержания — правовых норм. Объективность присуща развитию как права, так и законодательства. Но состоит она не в том, что природа норм определяет, какова должна быть структура законов.

По моему мнению, общие черты системы отрасли права и системы соответствующего законодательства должны находиться в единстве и соответствии как форма (система законодательства) и содержание (система права). С другой стороны, система права социального обеспечения и система его институтов должна служить исходной базой для системы законодательства о социальном обеспечении.

Заключение

Учитывая имеющиеся точки зрения по вопросу о понятии социального обеспечения, следует вместе с тем выявить основные современные его критерии (признаки), в соответствии с которыми тот или иной вид обеспечения следует называть социальным. Таковыми, на наш взгляд, являются:

1.источники финансирования.

Практически все ученые единодушны в том, что социальное обеспечение должно предоставляться за счет специальных фондов, образуемых государством. В период существования СССР таковыми являлись общественные фонды потребления (фонды обеспечения для нетрудоспособных). В настоящее время финансирование социального обеспечения происходит за счет специальных государственных внебюджетных фондов: пенсионного фонда, фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также средств государственного бюджета, республиканского и территориальных фондов социальной поддержки населения.

Круг лиц, подлежащих обеспечению.

С юридических позиций общепринято, что обеспечение за счет общества должно осуществляться не для всех граждан, а лишь для определенных их категорий, установленных в законе. На сегодняшний день таковыми являются: нетрудоспособные (в том числе по старости, инвалидности, выслуге лет); лица, потерявшие кормильца; беременные женщины; дети; семьи, имеющие детей; безработные; лица, имеющие статус беженцев и вынужденных переселенцев; ветераны войны и труда; лица, пострадавшие от воздействия радиации; лица, награжденные орденами боевой и трудовой славы; Герои Советского Союза и России; жители блокадного Ленинграда; лица, награжденные медалью «За оборону Ленинграда»; бывшие узники концлагерей, гетто; лица, подвергшиеся репрессиям и впоследствии реабилитированные, и т.д. Круг этих лиц устанавливается применительно, к конкретным видам обеспечения;

Условия предоставления обеспечения.

Право на тот или иной вид обеспечения устанавливается для определенных групп из вышеперечисленных граждан только при наступлении соответствующих обстоятельств, указанных в законе. К таковым преимущественно относятся события (достижение определенного возраста, инвалидность, смерть, рождение гражданина и т.д.). Указанные обстоятельства в большинстве случаев связываются с наступлением для человека трудной жизненной ситуации, в которой он оказался по не зависящим от него причинам и когда помощь общества является ему крайне необходимой;

Цель предоставления обеспечения.

Предоставляя гражданам тот или иной вид обеспечения, государство преследует определенные цели.

Библиография

1. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. - М.: Издательство БЕК, 2004.

3. Соловьев А.А. Оформление пенсий: Методические указания. - М.: Издательство «Приор», 2003.

4. Пенсионная реформа/ Под редакцией М.Ю. Зурабова. - М.: Издательство «Современная экономика и право», 2002.

5. Пенсионная реформа в Российской Федерации/Под редакцией М.Ю. Зурабова. - М.: Издание Пенсионного фонда Российской Федерации, 2003.

6.Захаров М.Ж, Севастьянова В.Б., Тучкова Э.Г. Комментарий к новому пенсионному законодательству. М. 2002.

7.Захаров МЛ., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения. М. 2001.

8.Захаров М.Л., Тучкова Э.Г, Практический и научный комментарий к закону Российской Федерации: «О государственных пенсиях в Российской Федерации». М.,2003.

9.Лепихов М.И. Право и социальная защита населения (социальное право). М. 2000.

10.Мачульская Е.Е. Круг лиц, подлежащих государственному (обязательному) социальному страхованию //Вестник Московского университета. Серия П. Право2002. № 6.

11.Мачульская Е.Е. Право на социальное обеспечение - естественное и неотъемлемое право человека // Вестник Московского университета. Серия 12. Право.2004.№5.

13.Мачульская Е.Е Право социального обеспечения. Перспективы развития. М. 2005.14.Мачульская Е.Е. Реформа социального обеспечения и необходимость кодификации законодательства // Вестник Московского университета. Серия Право.2004.№2