

Содержание

Введение

Глава 1. Общие положения права социального обеспечения как отрасли права

1.1 Общая характеристика права социального обеспечения как отрасли права: предмет, метод, система

1.2 Источники права социального обеспечения

1.3 Принципы права социального обеспечения

Глава 2. Теоретические подходы к проблемам права социального обеспечения

2.1 Генезис российской теории права социального обеспечения

2.2 Юридические конструкции как системообразующие факторы права социального обеспечения

2.3 Российское право социального обеспечения в современных условиях: новый облик отрасли

Глава 3. Современная теория российского права социального обеспечения: традиции и новации

3.1 Понятие, принципы, формы социального обслуживания

3.2 Правоотношения по социальной помощи, социальному обслуживанию населения и правоотношения по государственному социальному обеспечению

Заключение

Список литературы

Приложения

Введение

Структура исследования. Работа состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

Актуальность исследования заключается в том, что проблемы правового регулирования социально-обеспечительных отношений затрагивают в той или иной мере права и интересы практически всех граждан. Они тесно интегрированы с вопросами экономики, политики, социальной сферы, культуры, религии, демографии. Правовая сторона "социального вопроса", и в целом социальная политика в России, традиционно были достаточно непоследовательными и противоречивыми, оставаясь таковыми и сейчас.

Защита прав граждан в области социального обеспечения является одной из важнейших задач Российской Федерации как социального государства.

В настоящее время нормы, содержащиеся в законодательстве о социальном обеспечении, на наш взгляд, не обеспечивают в полной мере защиту права граждан на социальное обеспечение. Это обусловлено неоднозначностью и противоречивостью принимаемых нормативных актов; постоянными изменениями законодательства в области социального обеспечения, что оставляет возможность произвольного толкования законодательства правоприменительными органами.

Цель исследования - проанализировать историю законодательства о социальном обеспечении.

Задачи исследования:

- определить общие положения права социального обеспечения как отрасли права,

- рассмотреть теоретические подходы к проблемам социального обеспечения,
- выявить перспективы современной теории российского права социального обеспечения: традиции и новации.

Объект исследования - законодательство о социальном обеспечении.

Предмет исследования - нормы права социального обеспечения.

Нормативную основу работы составили Конституция Российской Федерации, положения гражданского законодательства России, федеральных законов России, материалы судебной практики, касающиеся рассматриваемых в работе проблем.

Методология и методика исследования. В настоящей работе используется комплекс методов научного исследования поставленных проблем: общенаучные методы познания, как системный, аналитический, логический, сравнительный, диалектический, методы дедукции, индукции и синтеза, а также основанные на них частнонаучные методы - сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, комплексный, статистический.

законодательства социальный обеспечение

Глава 1. Общие положения права социального обеспечения как отрасли права

1.1 Общая характеристика права социального обеспечения как отрасли права:

предмет, метод, система

Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В данной норме в общем виде отражены целевые установки и задачи, с решением которых связывается обеспечение достойных условий жизни для всех членов общества и создание равных и справедливых возможностей для развития каждой конкретной личности. Достижение данных целей составляет содержание социальной функции государства, реализуемой в рамках его социальной политики на основе нормативного и организационного механизмов.

Социальная политика, направленная на реализацию конституционных установок по обеспечению достойной жизни и свободного развития человека и общества, является достаточно широкой категорией. Важным системообразующим ее элементом является социальное обеспечение, представляющее собой комплексный государственный, правовой и общественный институт, выступающий в качестве формы распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей нуждающихся в этом членов общества.

Общественные отношения, возникающие в связи с предоставлением указанных материальных благ, составляют предмет права социального обеспечения Лушников М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. М.:

Юстицинформ, С. 211..

Право социального обеспечения как образование системы российского права представляет собой комплексную отрасль. Возникновение и развитие комплексных отраслей обусловлено необходимостью правового регулирования общественных отношений, сочетающих в себе публично-правовые и частноправовые начала. Главным отличительным признаком комплексной отрасли права является включение в ее систему норм, относящихся изначально к другим отраслям. Право социального обеспечения образуется за счет системной интеграции:

- норм конституционного права (в части установления основополагающих императивов правового регулирования в соответствующей сфере);
- норм трудового права (в части определения трудового стажа и других, связанных с трудовыми отношениями, оснований социального обеспечения);
- норм административного права (в части установления компетенции органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц по реализации прав граждан в сфере социального обеспечения);
- норм гражданского права (в части установления базовых начал регулирования отношений между сторонами договоров социального страхования и других договоров, предметом которых является предоставление услуг по социальному обеспечению);
- финансового (включая налоговое и бюджетное) права (в части установления механизмов финансирования исполнения обязательств по социальному обеспечению);
- норм, не входящих в какие-либо другие отрасли, кроме права социального обеспечения (в части установления субъективных прав граждан на социальное обеспечение).

Общественные отношения, составляющие предмет права социального обеспечения, помимо характеристик, связанных с отраслевой принадлежностью, в соответствии с общетеоретической классификацией могут быть материальными и процессуальными Лушникова М.В. Теория и методология сравнительного трудового права и права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. N 2. С. 9..

В рамках материального правоотношения реализуются материальные нормы права, то есть права, устанавливающие субъективные права и обязанности субъектов, а также ответственность за несоблюдение прав и неисполнение обязанностей. Материальные правоотношения включают в себя, как известно из общей теории права, отношения имущественные и неимущественные. Материальные отношения, регулируемые правом социального обеспечения, являются главным образом имущественными, поскольку субъективные права, предусматриваемые нормами данной отрасли, имеют определенное имущественное (выраженное в стоимостных показателях) содержание Игольникова В.А. Социальное страхование как форма российского социального обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2011. N 3. С. 19..

Наличие конкретных носителей субъективных прав на социальное обеспечение, с которыми корреспондируют юридические обязанности других конкретно

установленных субъектов, позволяет определить правоотношения по социальному обеспечению как относительные.

Процессуальные отношения по социальному обеспечению выступают формой реализации указанных субъективных прав и юридических обязанностей. Например, они включают отношения, связанные, с одной стороны, с обращением субъекта за тем или иным материальным благом, составляющим предмет обязательств по социальному обеспечению, а также с совершением правообязанными субъектами, с другой стороны, действий, направленных на предоставление данных благ.

В зависимости от институциональных норм регулируемые ими отношения по социальному обеспечению могут составлять следующие классификационные группы, в том числе:

1) отношения по социальному страхованию, которое исходя из вида страхового риска включает:

- пенсионное страхование;
- обязательное медицинское страхование;
- обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (страхование профессиональных рисков);
- страхование на случай временной нетрудоспособности, материнства, смерти;

2) отношения по пенсионному обеспечению, включая отношения, связанные с государственным пенсионным обеспечением, и отношения по предоставлению трудовых пенсий;

3) отношения по предоставлению пособий;

4) отношения по социальному обслуживанию.

Эти же отношения образуют организационно-правовые формы социального обеспечения.

В общем же виде правовые отношения по социальному обеспечению можно определить как урегулированные нормами права общественные отношения по реализации субъективных прав граждан на предоставление им в порядке социального обеспечения предусмотренных законом материальных благ.

Данные материальные блага являются объектом правоотношений по социальному обеспечению. Субъектами этих отношений выступают, с одной стороны, граждане, имеющие в соответствии с законом право на получение названных благ (правоуполномоченные субъекты), и, с другой стороны, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, иные государственные и муниципальные организации, на которых законом возложены обязанности по социальному обеспечению граждан (правообязанные субъекты).

Исходя из приведенной характеристики правовых отношений по социальному обеспечению, составляющих предмет права социального обеспечения, можно сформулировать следующее его определение. Право социального обеспечения представляет собой совокупность относящихся к разным отраслям права и образующих комплексную отрасль правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу предоставления гражданам в порядке социального обеспечения предусмотренных законом материальных благ.

Помимо предмета важной характеристикой отрасли права и осуществляемого в ее рамках правового регулирования является метод регулирования, представляющий собой совокупность юридических средств и способов, при помощи которых государство достигает необходимого эффекта регулирования.

В общей теории выделяют, прежде всего, императивный и диспозитивный методы. Императивный метод характеризуется установлением безальтернативного варианта поведения субъектов. Примером применения императивного метода в праве социального обеспечения может служить регулирование обязанностей государственных и муниципальных органов, которые не могут отказать управомоченному субъекту (при наличии у него соответствующих оснований) в предоставлении ему соответствующего вида социального обеспечения.

Диспозитивный метод выражается в закреплении нормой права определенного диапазона вариантов возможного поведения, который может быть выбран субъектом по его усмотрению. Например, некоторым категориям граждан предоставлено право выбора вида пенсионного обеспечения (если они имеют право на оба этих вида), право отказа от социального обслуживания и т.д.

Другим немаловажным отличительным признаком любой отрасли права является ее системность. Система отрасли образуется путем институционального упорядочивания и структурирования соответствующих правовых норм. Нормы и институты, содержащие базовые начала правового регулирования, принципы отрасли права социального обеспечения, образуют в своей совокупности ее общую часть. Особенная часть права социального обеспечения представлена институтами, образующими организационно-правовые формы социального обеспечения. Последние, собственно, содержат нормы, закрепляющие субъективные права и обязанности по социальному обеспечению, механизм их реализации, ответственность.

1.2 Источники права социального обеспечения

Под источниками принципов права согласно сложившейся в его общей теории традиции понимаются внешние формы выражения правовых норм и их организационной индивидуализации. В качестве такой формы выступает нормативный правовой акт. Кроме того, в силу закрепленного Конституцией Российской Федерации примата международного права общепризнанные нормы и принципы последнего, будучи ратифицированы в установленном порядке, становятся частью российской правовой системы и обретают в ее рамках статус источника права.

Нормативный правовой акт содержит, как известно, общеобязательные правила, действие которых распространяется на неограниченный круг субъектов. Этот признак отличает его от индивидуального правового акта (правоприменительного акта, принятого исполнительным органом или должностным лицом исполнительной власти и местного самоуправления либо судом), который имеет своим адресатом конкретного субъекта (субъектов) и направлен на реализацию соответствующего субъективного права либо возложение юридической обязанности. Индивидуальный правовой акт, таким образом, сам не закрепляет никаких прав и обязанностей, а

служит средством их осуществления, в связи с чем в качестве источника права не рассматривается.

В теории права применяется классификация его источников по различным критериям, в числе которых юридическая сила нормативного акта, статус органа или должностного лица, уполномоченного на его принятие, территориальная сфера действия.

Высшей юридической силой в Российской Федерации обладает Конституция, являющаяся актом прямого действия. В этом качестве она выступает основополагающим источником права социального обеспечения.

В статье 7 Конституции закреплены исходные юридические начала развития Российской Федерации как социального государства. Кроме того, принципиальное значение для всей системы права социального обеспечения имеют закрепленные Конституцией субъективные права и юридические гарантии в социальной сфере Федорова М.Ю. Нетипичные наднациональные формы социального обеспечения // Российский юридический журнал. 2012. N 3. С. 201..

Так, статья 38 Конституции Российской Федерации декларирует, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Статьей 39 каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Согласно этой же статье каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. С точки зрения юридической силы выделяют также законы и подзаконные нормативные акты. В силу принадлежности права социального обеспечения к числу комплексных отраслей, оно не имеет единого кодифицированного законодательного источника регулирования. Однако среди его источников можно отметить значительное число законов, регулирующих общественные отношения применительно к конкретным видам социального обеспечения, такие как Федеральные законы "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "О ветеранах", Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и др.

Подзаконное регулирование также имеет важное значение в формировании системы источников права социального обеспечения. Наиболее существенным признаком подзаконных нормативных актов является принятие их в соответствии с законами и в их развитие.

В иерархии подзаконных нормативных актов наибольшей юридической силой обладают указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Ступенью ниже в этой иерархии находятся постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Правом издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к их компетенции, наделены также другие органы исполнительной власти - министерства, федеральные агентства, федеральные службы. Значительное количество среди подзаконных источников права социального обеспечения составляют постановления и приказы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Как правило, такие акты конкретизируют порядок предоставления гражданам конкретного вида социального обеспечения.

Подзаконными являются также акты, принимаемые в пределах своей компетенции исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительными органами местного самоуправления.

С точки зрения территориальной сферы действия нормативные акты делятся на федеральные, нормативные акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные акты.

Федеральные законы и другие федеральные нормативные акты, принятые по вопросам, отнесенным в соответствии с Конституцией Российской Федерации к числу ее предметов ведения и полномочий, обладают приоритетом перед нормативными актами, исходящими от органов государственной власти Российской Федерации, и муниципальными нормативными актами. Соответственно, законы и другие нормативные акты субъектов Российской Федерации в части регулирования вопросов, составляющих предметную сферу их компетенции, имеют большую юридическую силу, чем муниципальные акты. Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2012. С. 373..

Актами международного права, имеющими статус источника права социального обеспечения, являются конвенции Международной организации труда (МОТ), межгосударственные договоры и соглашения Российской Федерации. Среди последних важное значение имеют соглашения государств - участников СНГ. В частности, Соглашения от 13 марта 1992 года "О гарантиях прав граждан государств - участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения", "Об оказании медицинской помощи гражданам государств - участников Содружества Независимых Государств" 1997 года и др.

1.3 Принципы права социального обеспечения

Принципы права представляют собой сформулированные в его нормах или вытекающие из их содержания основополагающие идеи, определяющие процессы формирования права и его реализации.

В теории права сложились базовые подходы к классификации принципов права. В рамках этой классификации принято выделять общеправовые, отраслевые

принципы, межотраслевые принципы, а также принципы институтов (субинститутов).

Общеправовые принципы определяют сущностные характеристики всей правовой системы соответствующего государства, содержание его законодательства. Термин "общеправовые принципы" получил достаточно широкое применение в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Как следует из его установлений, эти принципы подлежат применению независимо от закрепления их в конкретных нормативных актах. Они "обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений.

Отсутствие прямой зависимости между принципом образующим статусом тех или иных юридических начал и их нормативной формой не позволяет сформулировать их исчерпывающий состав. Практически любое их перечисление будет носить в значительной степени условный характер, поскольку в любом из таких юридических начал можно выделить аспекты, наиболее важные для целей правового регулирования в конкретной сфере. Эти аспекты во многом определяют вербальное обозначение общеправовых принципов.

В то же время основополагающее значение для всей правовой системы имеют положения, закрепленные в Конституции Российской Федерации и составляющие основы ее конституционного строя. В этой связи они либо непосредственно выступают в качестве общеправовых принципов, либо являются одним из наиболее важных источников их постулирования.

Из числа таких конституционно закрепленных принципов, имеющих важное значение и в сфере социального обеспечения, можно выделить следующие.

Принцип приоритета личности, ее прав и свобод (иногда определяется также как принцип гуманизма). Он закреплен статьей 2 Конституции, гласящей: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства", и развивается в положениях статьи 18, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Непосредственное действие прав и свобод означает, что нормы, их закрепляющие, не нуждаются в издании дополнительных правовых актов, конкретизирующих порядок их применения, и органы государственного и муниципального управления обязаны руководствоваться ими в своей деятельности Лушникова М.В. Теория и методология сравнительного трудового права и права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. N 2. С. 12..

Принцип формального равенства, находящийся в тесной системной связи с принципом гуманизма, закреплен в статье 19 Конституции Российской Федерации и выражается в универсальной формуле равенства всех перед законом и судом. Конкретизация ее обеспечивается путем провозглашения государственных гарантий

равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В этой связи запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Распространяясь на всю систему прав и свобод человека и гражданина, данный принцип имеет важное значение для реализации социальных прав и свобод и функционирования механизмов социального обеспечения. Приведенные положения выражают также формально-юридический аспект принципа общеправового принципа справедливости.

Принцип законности вытекает из положений статьи 15 Конституции Российской Федерации, где она провозглашается как правовой акт высшей юридической силы. Законы и другие правовые акты не могут противоречить Конституции. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. Принцип социального государства, сформулированный в статье 7 Конституции, ориентирует политику государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи на конституционном уровне признается необходимость охраны труда и здоровья людей, государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развития системы социальных служб. В данной конституционной норме юридически воплощены также и социальные аспекты общеправового принципа справедливости Федорова М.Ю. Нетипичные наднациональные формы социального обеспечения // Российский юридический журнал. 2012. N 3. С. 203..

Принцип федерализма пронизывает все конституционные нормы и всю систему законодательства, в силу чего естественным образом выступает в качестве принципа государственного управления.

Федеративный характер государственного устройства России закреплен в статье 1 Конституции и развивается в положениях статьи 5. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Предметы ведения и полномочий Российской Федерации, ее субъектов, а Принципы, присущие той или иной отрасли права, формируются на основе общеправовых принципов. Некодифицированный характер законодательного регулирования отношений по социальному обеспечению не позволяет говорить (как и в случае с общеправовыми принципами) об установлении отраслевых принципов права социального обеспечения. Содержание последних выводится из законодательных актов в данной сфере. В числе отраслевых принципов права социального обеспечения можно выделить следующие:

- всеобщность социального обеспечения (нормы законодательства, закрепляющие меры социального обеспечения, потенциально распространяются на всех граждан, а также проживающих в Российской Федерации граждан иностранных государств и лиц без гражданства);
- гарантированность социального обеспечения (возможность получения в порядке социального обеспечения предусмотренных законодательством материальных благ гарантирована каждому при наличии установленных обстоятельств, дающих право на получение этих благ);
- адресность социального обеспечения (предусмотренные законодательством меры социального обеспечения направлены на конкретных субъектов (группы субъектов: различные категории пенсионеров, инвалиды, ветераны и др.), обладающих в этой связи соответствующим специальным статусом);
- комплексность и дифференциация способов социального обеспечения. В качестве юридического основания предоставления социального обеспечения выступает наличие предусмотренных законодательством обстоятельств, таких как инвалидность, достижение пенсионного возраста, получение трудового увечья, потеря кормильца и др. Характер того или иного обстоятельства обуславливает особенности и состав предоставляемых соответствующему субъекту средств социального обеспечения;
- адекватность уровня социального обеспечения для удовлетворения жизненных потребностей его получателя (данный принцип выражается в законодательном установлении механизмов расчета стоимостной оценки предоставляемого в конкретном случае вида социального обеспечения, а также индексации его размера). Принципы институтов и субинститутов права социального обеспечения, в отличие от общеправовых и отраслевых, как правило, формулируются в законодательных актах, унифицирующих нормы данных институтов и субинститутов. Институциональный уровень имеют, в частности, принципы пенсионного обеспечения, образованные из совокупности принципов субинститутов государственного пенсионного обеспечения и трудовых пенсий и закрепленные в соответствующих федеральных законах.

В статье 5 Федерального закона "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" закреплены принципы института социального обслуживания: адресность; доступность; добровольность; гуманность; приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации; конфиденциальность; профилактическая направленность.

Глава 2. Теоретические подходы к проблемам права социального обеспечения

2.1 Генезис российской теории права социального обеспечения

Общепризнано, что общая теория права сложилась во второй половине XIX - начале XX вв. на основе обобщений и выводов юридического позитивизма. В 70-е гг. XIX в. А. Меркель вместо философии права ввел термин "теория права", обозначающего науку, которая выростала из самого права и слагалась из общих частей специальных наук. Именно в таком понимании этот термин был воспринят и в русской литературе. Так,

А.А. Рождественский называл общую теорию права самой общей из всех юридических наук, как науку, изучающую общие правовые принципы и понятия. Иными словами, теория права только изучает правовые явления, берет правовую жизнь в том виде, в котором находит ее в определенный исторический период, в то время как философия права еще и оценивает право, рассматривает его таким, каким оно должно быть Рождественский А.П. Основы общей теории права. М., 1912. С. 6.. При этом общая теория права была охарактеризована как наука о позитивном (положительном) праве Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск, 1914. Т. 1. С. 5 - 7.. С начала 80-х гг. XIX в. и до конца XX в. юридический позитивизм стал основой общей теории права и отраслевых наук.

В советский период общая теория права признавалась обобщающей наукой о действующем праве, составной частью марксистско-ленинского учения о государстве и праве. Как правило, ставился знак равенства между понятиями "общая теория права" и "теория позитивного права". Позднее с появлением в советской юридической науке концепции широкого понимания права в противовес официальной нормативистской общая теория права стала признаваться многоаспектной комплексной наукой, характер которой определяется ее философской, политической, юридической и социологической направленностью. При этом в теорию права, по сути, стали включать философию права, теорию права и социологию права Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. С. 71 - 73; Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994; Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 3; и др.. На рубеже XX - XXI вв. в российской юридической науке ясно наметилась дифференциация общей теории права на самостоятельные юридические науки. Так, С.С. Алексеев наряду с теорией права выделял философию и социологию права. Теорию права он свел к юридической догматике. Он писал, что общая теория права связала воедино общезначимые повторяющиеся в отраслевых науках положения о законе, праве, правоотношениях, юридических фактах и т.д. (юридические догмы) Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 2012. С. 156.. Таким образом, общая теория права, как теория позитивного права, обобщает, синтезирует теоретические положения всех отраслевых наук. Применительно к нашему исследованию это будет означать обращение к общей теории права как первооснове при анализе проблем общей части права социального обеспечения: предмет отрасли, социально-обеспечительные правоотношения, правовой механизм их защиты и др.

Великий русский историк С.М. Соловьев призывал "не делить, не дробить русскую историю на отдельные части, но соединять их, следить преимущественно за связью явлений, за непосредственным преемством форм, не разделять начал, но рассматривать их во взаимосвязи, стремиться объяснить каждое явление из внутренних причин, прежде чем выделить его из общей связи событий и подчинить внешнему влиянию" Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1989. С. 25.. В ходе дальнейшего изложения мы постараемся последовать этому призыву, акцентируя внимание на преемственности и постепенности развития науки права социального обеспечения.

Зарождение науки права социального обеспечения также можно считать показателем относительно высоко уровня развития социальных наук в России. Первыми исследователями в данной сфере были не только юристы, но и экономисты, специалисты в области статистики, историки, медицинские работники, представители технических отраслей знания. Уже тогда была предпринята попытка выхода на междисциплинарный уровень, чему способствовали широкий кругозор, а порой и просто энциклопедические знания группы русских ученых, о которых речь пойдет ниже.

Как и в науке российского трудового права, российских исследователей, стоявших у истоков формирования науки права социального обеспечения, можно условно разделить на несколько групп.

Во-первых, это представители академической науки и общественные деятели. В их числе оказались не только профессиональные юристы, но и экономисты, а также специалисты в других областях знания. Наиболее известными из этой группы являются профессора В.А. Гаген, П.И. Георгиевский и др., а также молодые в то время ученые Н.А. Вигдорчик, В.Я. Канель и др.

Во-вторых, следующую группу составляют служащие фабричных инспекций, прежде всего фабричные инспекторы и ревизоры. Среди них можно выделить А.Н. Быкова (Ф. Павлова), В.Е. Варзара и др., а также академика И.И. Янжула, бывшего одним из первых фабричных инспекторов, и профессора И.Х. Озерова. Отчеты фабричных инспекторов посвящались анализу практики применения не только фабричного законодательства, но и законодательства о вознаграждении рабочих за производственные увечья, о фабричной медицине и др.

К третьей группе исследователей относятся государственные чиновники, занимавшиеся проблемами правового регулирования государственным призрением и социальным страхованием по долгу службы. Вероятно, первым из них стал экономист Ф.Г. Тернер, бывший впоследствии товарищем министра финансов. В эту группу также можно причислить Министра финансов профессора Н.Х. Бунге, члена Совета Министра внутренних дел профессора И.Я. Гурлянда, сенатора А.М. Нолькена, глав правительственных комиссий по рабочему вопросу А.Ф. Штакельберга, П.Н. Игнатьева и др.

Наука права социального обеспечения формировалась вначале в основном в рамках науки полицейского (административного) права и гражданского права, а затем с появлением страхования рабочих - в рамках зарождающейся науки трудового права. Оно представляло собой постепенный, сложный и многоуровневый процесс, на который оказывало влияние большое количество разнородных факторов Лушников М.В., Лушников А.М. Истоки науки права социального обеспечения в России: историографический обзор // Правовое регулирование социальной защиты населения: проблемы теории, истории и практики. Омск, 2012. С. 3 - 8.. Естественно, что сама наука могла сформироваться только после того, как более или менее четко обозначился ее предмет, а именно отношения, связанные с социальной помощью (призрением) и социальным страхованием.

Отметим, что изначально выделились два относительно самостоятельных научных

направления. Первым из них являлось изучение проблем социальной помощи (благотворительности, призрения бедных, трудовой помощи, трудоустройства (указания труда) и др.) Второе направление нашло выражение через исследование социально-страховой проблематики. Это позволило впоследствии И.И. Чистякову выделить две основные организационно-правовые формы социального обеспечения: социальную помощь за счет средств бюджета и социальное страхование рабочих (обязательное и добровольное) Чистяков И.И. Страхование рабочих в России. Опыт истории страхования рабочих в связи с некоторыми мерами их обеспечения. М., 1912. С. 5 - 6, 13 - 14.. При этом произошло своеобразное разделение труда. Вопросы государственного призрения, социальной помощи бедным занимались в основном ученые - специалисты по административному (полицейскому) праву, а вопросами социального страхования - ученые - специалисты по гражданскому праву, позднее по трудовому праву, а равно экономисты Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 331..

К числу важнейших предпосылок возникновения анализируемого феномена - науки права социального обеспечения - можно отнести в самом широком смысле влияние Запада. Оно осуществлялось через законодательство стран Европы и США, исследования зарубежных ученых, изучение правоприменительной практики этих стран, зарубежные стажировки, общение с иностранными специалистами и др. Уже первая межведомственная комиссия, созданная при петербургском градоначальнике в 1859 г., а также комиссия под председательством члена Совета министра внутренних дел А.Ф. Штакельберга (1859 - 1862) во многом ориентировались на иностранное законодательство. Можно отметить, что преимущественная ориентация на немецкое законодательство, которая стала доминирующей и в российской науке, и в законодательной практике, была вполне обоснованной. Даже современные исследователи отмечают несомненные достоинства системы социального страхования Германии, сложившейся после принятия законов, регламентирующих страхование рабочих от болезней (1883 г.), от трудового увечья (1884 г.), от инвалидности и старости (1889 г.). В России неоднократно публиковались немецкие законы и переводные научные работы. Подчеркнем, что достаточно активно изучалось социальное законодательство Франции, Бельгии, США и ряда других стран. Но число публикаций, посвященных германскому страховому законодательству, было наибольшим. Широко была представлена и переводная литература известных немецких, английских и французских исследователей проблем призрения бедных.

Завершение формирования науки права социального обеспечения в России вполне обоснованно связывается большинством исследователей с советским периодом. В то же время бесспорным можно считать и то, что первые исследования по интересующим нас проблемам появились значительно раньше, и уже к началу XX в. они составили существенный массив.

Особую роль в консолидации и распространении (опубликовании) результатов научных правовых исследований в области социального обеспечения сыграли специализированные издания, в том числе подписные. Речь идет прежде всего о

периодическом журнале "Трудовая помощь", который издавался с 1897 по 1918 г. под покровительством императрицы Александры Федоровны и общей редакцией В.Ф. Дерюжинского. Журнал имел задачей теоретическую и особенно практическую разработку вопросов трудовой помощи бедным в различных ее формах, а также другие вопросы общественного призрения и благотворительности в широком смысле. Специальная рубрика журнала была посвящена анализу зарубежного опыта правовой регламентации и организации систем общественного призрения и благотворительности. Многие известные российские ученые были авторами статей в этом издании (В.А. Гаген, П.И. Георгиевский и др.)

Определенный вклад в осмысление проблем социального страхования рабочих внесли союзы работодателей, число которых после 1905 г. стало стремительно расти. Изданные Труды Всероссийского торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде включали более 10 содержательных и обширных публикаций по вопросам социального страхования рабочих. Вполне академические исследования подготовили член Общества для содействия русской промышленности и торговли Л.Б. Скаржинский, представитель постоянного совещания конторы железозаводчиков А. Кеппен, инженер Г.Ф. Тигранов, крупный предприниматель В.В. Жуковский и др. Под грифом Совета съездов представителей промышленности и торговли в 1913 - 1914 гг. вышло 6 сборников материалов по страхованию рабочих, половина из которых была посвящена зарубежному социальному законодательству. Различные объединения предпринимателей публиковали большой объем материала, касающегося трудового права и страхового законодательства.

2.2 Юридические конструкции как системообразующие факторы права социального обеспечения

Социальные стандарты являются основой социальной политики государства. Эта юридическая конструкция пронизывает все организационно-правовые формы социального обеспечения, применяется не только в публичной сфере государственного обеспечения, обязательного социального страхования, но и в сфере частных договорных форм социального обеспечения. Разработка минимальных социальных стандартов предусматривалась еще Программой социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 - 2000 гг. Речь шла, в частности, о стандартах обеспечения населения медико-санитарной и лекарственной помощью, стандартах в области социального обслуживания и др. Был подготовлен проект федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах, в котором система социальных стандартов охватывала следующие сферы: денежные доходы населения; оплата труда; пенсионное обеспечение; социальная поддержка граждан, нуждающихся в защите; социальное обслуживание; здравоохранение; культура; жилищно-коммунальная сфера. К сожалению, такой до сих пор закон не принят. В Программе сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2006 - 2009 годы вновь в качестве национального приоритета в сфере социальной защиты в РФ объявляется формирование системы государственных социальных стандартов. Очевидно, что устойчивая и доступная система страхования и социальной защиты должна базироваться на системе

государственных стандартов и гарантий. Социально-обеспечительные стандарты являются разновидностью государственных социальных стандартов.

Социально-обеспечительные стандарты (стандарты социально-обеспечительных прав) - это прежде всего гарантированный объем социально-обеспечительных благ, которые государство обязано предоставить лицу в рамках исполнения таких обязательств. Неотъемлемой характеристикой социально-обеспечительных стандартов должна быть их публичная гарантированность, о чем речь уже шла. В Программе сотрудничества между РФ и МОТ на 2006 - 2009 гг. отмечается, что национальным приоритетом в сфере социальной защиты в РФ является формирование государственных социальных стандартов. Надежная, устойчивая и доступная система социального страхования и социальной защиты должна строиться на системе государственных стандартов и гарантий.

Социально-обеспечительные государственные стандарты - это научно обоснованные показатели уровня обеспеченности и потребления важнейших жизненных благ и услуг по социально-демографическим группам населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети) и регионам страны <1>. Эти стандарты имеют, как правило, количественные и качественные параметры. Более того, гарантией обеспечения социально-обеспечительных стандартов является установление в законодательном порядке минимального размера социального обеспечения (минимальные социально-обеспечительные стандарты). Их минимальный уровень должен быть увязан с прожиточным минимумом, так же как и минимальная заработная плата. Между тем довольно длительное время в российском постсоветском законодательстве о социальном обеспечении в качестве минимального социального стандарта для социально-обеспечительных выплат (пособий) применялся минимальный размер заработной платы, который был значительно ниже прожиточного минимума. В этой связи в теории права социального обеспечения некоторые авторы предлагали разграничить и ввести два вида минимальных социальных стандартов. Во-первых, прожиточный минимум как социальный стандарт, применяемый для сферы государственной социальной помощи. Во-вторых, для системы обязательного социального страхования предусмотреть более высокий уровень социальных стандартов, например минимальный потребительский бюджет (социальный минимум) Роик В.Д. Основы социального страхования. М., 2012. С. 50 - 52.. Полагаем, что доведение размера минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума трудоспособного населения снимает с повестки дня вопрос о введении двух названных видов минимальных социальных стандартов Федорова М.Ю. Применение минимальных социальных стандартов в российской системе социального обеспечения // Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения. М., 2012. С. 93 - 94..

Согласно ТК РФ (ст. 133) минимальный размер оплаты устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Вместе с тем

порядок и сроки поэтапного повышения размера минимальной заработной платы до размера не ниже прожиточного минимума определяются Федеральным законом (ст. 421 ТК РФ). Очередным таким законом стал Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. N 54-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О минимальном размере оплаты труда" и другие законодательные акты Российской Федерации". Названным Законом этот размер повышен с 1 сентября 2007 г. до 2300 руб. в месяц. Кроме того, принципиальной является и введенная новелла о том, что минимальный размер оплаты труда применяется исключительно для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. Применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается.

В случаях, предусмотренных законом, социально-обеспечительные выплаты могут ограничиваться максимальными размерами. Впервые такое ограничение максимальными размерами сумм страховых выплат (пособий) было предусмотрено подзаконным нормативным актом - Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. "О размере пособия по временной нетрудоспособности". Затем размер этого пособия стал ограничиваться федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования на соответствующий год. Эта тенденция проявилась и в ограничении максимальными размерами страховых выплат в порядке обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (профессиональных рисков). В теории права социального обеспечения ограничение максимальными размерами сумм социально-страховых пособий оценивается как посягательство на права застрахованных и нарушение принципов обязательного социального страхования, предусмотренных Федеральным законом "Об основах обязательного социального страхования" Право социального обеспечения / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2012. С. 367..

На наш взгляд, оценка максимальных размеров социальных стандартов не столь однозначна. Ограничение социально-обеспечительных выплат максимальными размерами может быть продиктовано уже известными нам двумя причинами. Во-первых, содержательное наполнение, объем предоставляемых лицу социально-обеспечительных благ зависят от состояния бюджетной системы государства и доходной части внебюджетных социально-страховых фондов. Во-вторых, размер и объем социально-обеспечительных благ должны обеспечить оптимальный баланс компенсационной и реабилитационной, интеграционной функций права социального обеспечения, стимулировать лицо к участию в трудовой и иной общественно-полезной деятельности. Например, пособие по безработице призвано выполнять две функции: обеспечить безработного на период безработицы средствами к существованию и сохранить стимулы к активному поиску работы. Иными словами, это ограничение должно быть социально справедливым, но и соразмерным. Так, в 2007 г. Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. N 4-П норма о максимальном размере пособия по беременности и родам, содержащаяся в ч. 1 ст. 15 Федерального закона "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год" и в ч. 1 статьи 13 Федерального закона "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007

год" признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой данной нормой в системе действующего правового регулирования несоразмерно ограничивается размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму.

Социально-обеспечительные стандарты устанавливаются на всех уровнях правового нормативного регулирования социально-обеспечительных отношений:

1) международно-правовые стандарты, речь о которых пойдет в следующем разделе данной работы;

2) федеральные социально-обеспечительные стандарты. Они устанавливаются федеральным законодательством. Например, на основании Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" устанавливается федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалидам, который принимается Правительством РФ. В соответствии с Федеральным законом "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (1995 г.) определяется минимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Федеральным является и гарантированный перечень услуг на погребение, предоставляемых на безвозмездной основе по Федеральному закону от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле". Однако стоимостная оценка этих услуг определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями ПФР, ФСС РФ, а также органами государственной власти субъектов РФ. Кроме того, качество этих услуг должно соответствовать требованиям, установленным органами местного самоуправления.

Федеральные социально-обеспечительные стандарты характерны и для обязательного социального страхования. Например, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 255-ФЗ "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию", предусматривает дифференциацию размера пособия по временной нетрудоспособности в зависимости от продолжительности страхового стажа от 100% среднемесячного заработка до 60%. При этом размер этого пособия не может превышать максимальный размер пособия, установленного федеральным законом о бюджете ФСС РФ на очередной финансовый год (за исключением пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и по беременности и родам) СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 18..

Федеральные социально-обеспечительные стандарты применяются и в системе государственного социального обеспечения. Так, на основании Закона от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" размер пенсии за выслугу лет военнослужащим составляет 50% денежного довольствия (зарплата), может увеличиваться за каждый год выслуги, но не более 85%

заработка;

3) региональные социально-обеспечительные стандарты. Примером могут служить установленные субъектами РФ нормы и нормативы обеспечения в государственных учреждениях социального обслуживания, включающие натуральные виды обеспечения (питание, одежда, обувь и т.п.), обеспечение техническими средствами, нормативы численности работников, осуществляющих социальное обслуживание, и др. Нормы материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в социальных учреждениях, также устанавливаемые на региональном уровне, включают и расходы на культурно-воспитательную работу;