

# ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ВУЗОВ

Под редакцией доктора юридических наук,  
профессора **Ю. П. Орловского**

*Допущено Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2014

УДК 34  
ББК 67.405я73  
П68

**Ответственный редактор:**

**Орловский Юрий Петрович** — заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Рецензенты:**

*Шайхатдинов В. Ш.* — доктор юридических наук, профессор;  
*Васильева Ю. В.* — доктор юридических наук, профессор.

П68 **Право социального обеспечения** : учеб. пособие для вузов / М. О. Буянова [и др.] ; под ред. Ю. П. Орловского. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 539 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.

ISBN 978-5-9916-3033-7

Структура и объем материала, изложенного в учебном пособии, соответствует учебной программе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» при Правительстве РФ и учитывает новейшие положения законодательства в данной сфере.

Его главная цель — помочь студентам в овладении основными теоретическими знаниями по проблемам права социального обеспечения и умениями ориентироваться в сложнейшем законодательстве данной отрасли.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения и включает в себя весь перечень тем, необходимых для формирования требуемых компетенций и навыков.

*Для бакалавров, магистров, аспирантов высших учебных заведений, практических работников и всех интересующихся вопросами права социального обеспечения.*

УДК 34  
ББК 67.405я73

ISBN 978-5-9916-3033-7

© Коллектив авторов, 2013  
© ООО «Издательство Юрайт», 2014

## Оглавление

Авторский коллектив .....	7
Предисловие .....	8
Принятые сокращения .....	11

### ОБЩАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 1. Право социального обеспечения как отрасль российского права .....</b>	<b>18</b>
1.1. Понятие социального обеспечения и его функции .....	18
1.2. Социальное обеспечение и социальная защита .....	24
1.3. Предмет права социального обеспечения .....	27
1.4. Отграничение права социального обеспечения от других отраслей права .....	31
1.5. Метод права социального обеспечения .....	33
1.6. Система права социального обеспечения .....	38
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	42
<b>Глава 2. Источники права социального обеспечения .....</b>	<b>43</b>
2.1. Понятие и классификация источников права социального обеспечения .....	43
2.2. Федеральные источники .....	45
2.3. Региональные источники права социального обеспечения .....	50
2.4. Акты органов местного самоуправления и локальные источники .....	54
2.5. История развития законодательства о социальном обеспечении в России .....	56
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	87
<b>Глава 3. Принципы права социального обеспечения .....</b>	<b>89</b>
3.1. Понятие и классификация принципов .....	89
3.2. Общеправовые принципы .....	91
3.3. Межотраслевые принципы .....	108
3.4. Отраслевые принципы .....	110
3.5. Внутриотраслевые принципы .....	116
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	118

<b>Глава 4. Правоотношения по социальному обеспечению .....</b>	<b>119</b>
4.1. Понятие и виды правоотношений по социальному обеспечению .....	119
4.2. Материальные правоотношения в социальном обеспечении.....	121
4.3. Процедурные и процессуальные правоотношения .....	123
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	124
<b>Глава 5. Формы и управление социальным обеспечением .....</b>	<b>125</b>
5.1. Понятие и виды форм социального обеспечения .....	125
5.2. Управление социальным обеспечением .....	139
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	149
<b>ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ</b>	
<b>Глава 6. Трудовой стаж .....</b>	<b>152</b>
6.1. Понятие и виды трудового стажа .....	152
6.2. Порядок исчисления и доказательства трудового стажа .....	160
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	162
<b>Глава 7. Пенсионная система России .....</b>	<b>163</b>
7.1. Понятие и виды пенсий.....	163
7.2. Обязательное пенсионное страхование.....	167
7.3. Государственное пенсионное обеспечение.....	171
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	173
<b>Глава 8. Трудовые пенсии .....</b>	<b>174</b>
8.1. Трудовые пенсии по старости .....	174
8.2. Трудовые пенсии по инвалидности .....	186
8.3. Трудовые пенсии по случаю потери кормильца.....	189
8.4. Назначение, перерасчет размеров и выплата трудовых пенсий.....	197
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	205
<b>Глава 9. Пенсии по государственному пенсионному обеспечению .....</b>	<b>206</b>
9.1. Пенсионное обеспечение военнослужащих и членов их семей .....	206
9.2. Пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих и лиц, замещавших государственные должности .....	215
9.3. Пенсионное обеспечение граждан из числа работников летно-испытательного состава и космонавтов .....	221

9.4. Пенсионное обеспечение граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф .....	224
9.5. Социальные пенсии .....	228
9.6. Дополнительное пенсионное и материальное обеспечение отдельных категорий граждан.....	230
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	241

**Глава 10. Пособия и компенсационные выплаты по системе социального обеспечения ..... 242**

10.1. Понятие и классификация пособий .....	242
10.2. Пособие по временной нетрудоспособности.....	244
10.3. Случаи обеспечения, размер, условия и продолжительность выплаты пособия по временной нетрудоспособности.....	250
10.4. Порядок назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности.....	256
10.5. Государственные пособия гражданам, имеющим детей.....	258
10.6. Пособие по безработице .....	311
10.7. Социальное пособие на погребение.....	320
10.8. Компенсационные выплаты и государственная поддержка материнства .....	325
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	328

**Глава 11. Возмещение вреда, причиненного работнику увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением трудовых обязанностей ..... 330**

11.1. Общие положения и законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний .....	330
11.2. Круг лиц, имеющих право на возмещение вреда .....	333
11.3. Виды страхового возмещения.....	335
11.4. Порядок освидетельствования и пересвидетельствования застрахованного учреждением медико-социальной экспертизы.....	340
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	344

**Глава 12. Медицинское обслуживание и лечение ..... 345**

12.1. Место медицинского обслуживания и лечения в системе права социального обеспечения.....	345
12.2. Право граждан на бесплатную медицинскую помощь и его содержание.....	350
12.3. Система обязательного медицинского страхования .....	361

12.4. Договоры в сфере обязательного медицинского страхования.....	375
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	379
<b>Глава 13. Государственная социальная помощь .....</b>	<b>380</b>
13.1 Понятие и законодательство о государственной социальной помощи .....	380
13.2. Круг лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи .....	381
13.3. Государственная социальная помощь, оказываемая за счет средств субъектов РФ.....	384
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	387
<b>Глава 14. Социальное обслуживание населения .....</b>	<b>388</b>
14.1. Понятие и принципы социального обслуживания .....	388
14.2. Система социального обслуживания и порядок предоставления социальных услуг .....	393
14.3. Социальное обслуживание детей, попавших в трудную жизненную ситуацию .....	407
14.4. Реабилитационные услуги для инвалидов .....	414
14.5. Понятие и виды льгот в системе социального обеспечения.....	423
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	427

## СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 15. Международно-правовое регулирование социального обеспечения .....</b>	<b>430</b>
15.1. История возникновения и развития международно-правового регулирования социального обеспечения.....	430
15.2. Международно-правовое регулирование социального обеспечения на современном этапе .....	447
15.3. Международно признанные принципы, права и свободы в области социального обеспечения.....	456
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	472
<b>Глава 16. Основы социального обеспечения зарубежных стран .....</b>	<b>474</b>
16.1. История развития зарубежного законодательства о социальном обеспечении .....	474
16.2. Классические модели социального обеспечения.....	487
16.3. Современные модели социального обеспечения.....	495
<i>Вопросы и задания для самоподготовки</i> .....	502
<b>Программа дисциплины «Право социального обеспечения» для направления 030900.62 «Юриспруденция» .....</b>	<b>503</b>
<b>Рекомендуемая литература .....</b>	<b>537</b>

## **Авторский коллектив**

**Буянова Марина Олеговна** — доктор юридических наук, профессор НИУ ВШЭ (гл. 1, 2, 4, 11, 13; 3.4, 3.5, 10.1, 10,8, 12.1, 14.4, 14.5);

**Герасимова Елена Сергеевна** — кандидат юридических наук, доцент НИУ ВШЭ (10.5);

**Карпенко Ольга Ивановна** — кандидат юридических наук, доцент НИУ ВШЭ (10.2, 10.3, 10.4, 10.6);

**Павловская Ольга Юрьевна** — кандидат юридических наук, доцент НИУ ВШЭ (5.2);

**Седельникова Марина Николаевна** — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой социального права Омского государственного университета (5.1, 10,7, 12.2—12.4; 14.1, 14.2, 14.3);

**Хвостунцев Андрей Михайлович** — кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права Омского государственного университета (гл. 6, 7, 8, 9);

**Черняева Дарья Владимировна** — кандидат юридических наук, доцент НИУ ВШЭ (гл. 15, 16; 3.1, 3.2, 3.3).

## Предисловие

Учебное пособие, которое предлагается читателю, отражает современный уровень развития права социального обеспечения, судебную практику по его реализации, дискуссионные проблемы, требующие своего решения.

Такой подход к изучению одной из основных отраслей права не только обеспечивает студентов необходимой информацией о праве социального обеспечения, но и дает им возможность в будущем принимать обоснованные решения в различных сферах социального обеспечения.

В результате студенты будут знать, чем вызвано решение того или иного вопроса, какие аргументы принимались во внимание при его регулировании. Это весьма важно для профессионального применения законодательства, включая различные аспекты социального законодательства.

Авторский коллектив стремился показать наиболее полно основные формы реализации конституционного права на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ).

Весь нормативный материал, предложенный для изучения, располагается в последовательности, предусмотренной учебными планами и утвержденными программами. Вначале рассматриваются вопросы, составляющие общую часть права социального обеспечения, далее — его особенную часть, в частности выделены такие масштабные вопросы, как пенсионное законодательство, законодательство об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию.

Особое внимание уделено финансированию системы социального обеспечения, обеспечению ее устойчивости и гарантийности.

Сравнительно новым видом социального обеспечения являются пособия по безработице, на которые имеют право



лица, относящиеся к незанятым, в том числе безработные и экономически неактивные. В учебном пособии выделены вопросы, решение которых призвано улучшить их материальное обеспечение. Среди обсуждаемых вопросов вопрос о повышении по сравнению с общим размером пособия по безработице пособия тем безработным, кто изъявил желание открыть собственное дело и создать в связи с этим рабочие места для других безработных.

Настоящее издание отличается от аналогичных наличием разделов о международно-правовом регулировании социального обеспечения и об основах социального обеспечения зарубежных стран (включая историю развития соответствующего законодательства), а также отдельной главы по управлению социальным обеспечением.

В результате изучения дисциплины студент осваивает следующие профессиональные компетенции:

- в правотворческой деятельности — способности разрабатывать нормативные правовые акты;
- правоприменительной деятельности — способности квалифицированно применять нормативные правовые акты в конкретных сферах юридической деятельности, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности — ПК-2;
- экспертно-консультационной деятельности — в способности квалифицированно толковать нормативные правовые акты — ПК-3;
- экспертно-квалификационной деятельности — в способности принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности — ПК-4;
- организационно-управленческой деятельности — принимать оптимальные управленческие решения — ПК-5;
- способности воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности — ПК-6.

Право на социальное обеспечение имеет исключительно важное значение для создания условий, способствующих достойному труду и достойной жизни настоящему и будущим поколениям. Оно, несомненно, будет совершенствоваться и, в частности, будет предусмотрен более высокий уровень социально-страхового обеспечения.

Авторский коллектив будет благодарен всем, кто выскажет свои замечания, пожелания, которые в перспективе будут обязательно учтены.

**Ответственный редактор**  
заведующий кафедрой трудового права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»  
профессор, доктор юридических наук **Ю. П. Орловский**

## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты РФ

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**СК РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ

**ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УИК РФ** — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 08.01.1997 № 1-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Федеральный закон от 29.12.2012 № 276-ФЗ** — Федеральный закон от 29.12.2012 № 276-ФЗ «О внесении изме-

нений в Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством” и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством” и статьи 2 и 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством”»

## **2. Международные нормативные правовые акты**

**Всеобщая декларация прав человека** — Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

**Конвенция МОТ № 102** — конвенция Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (Женева 28 июня 1952 г.)

**Конвенция МОТ о достойном труде домашних работников** — Конвенция МОТ № 189 о достойном труде домашних работников (Женева, 1 июня 2011 г., вступает в силу 5 сентября 2013 г.)

**Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования** — Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования принята 14 декабря 1960 г. Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки в культуры на ее одиннадцатой сессии

**Конвенция о дискриминации в области труда и занятий** — Конвенция о дискриминации в области труда и занятий [Конвенция 111] принята 25 июня 1958 г.

**Конвенция о защите прав человека и основных свобод** — Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)

**Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин** — Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г.

**Конвенция о правах инвалидов** — Конвенция о правах инвалидов принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г.

**Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности** — Конвенция о равном вознагражде-

дении мужчин и женщин за труд равной ценности принята 29 июня 1951 г.

**Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека** — Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека заключена в Минске 26 мая 1995 г.

**Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей** — Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г.

**Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации** — Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.

**Международный пакт о гражданских и политических правах** — Международный пакт о гражданских и политических правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

**Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

### 3. Органы власти

**Госкомтруд СССР** — Государственный комитет по труду и заработной плате СССР

**КГБ СССР** — Комитет государственной безопасности СССР

**Минздрав России** — Министерство здравоохранения Российской Федерации

**Минздравсоцразвития России** — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

**Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации

**Минобрнауки России** — Министерство образования и науки Российской Федерации

**Минтруда России** — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

**Росстандарт** — с июня 2010 г. — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

**Роструд** — Федеральная служба по труду и занятости

**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

**ФСК России** — Федеральная служба контрразведки Российской Федерации

**ФСКН России** — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

#### 4. Прочие сокращения

**абз.** — абзац

**ВИЧ** — вирус иммунодефицита человека

**г.** — год

**гл.** — глава (-ы)

**ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество

**ИПР** — индивидуальная программа реабилитации инвалида

**МОТ** — Международная организация труда

**МРОТ** — минимальный размер оплаты труда

**МСЭК** — Медико-социальная экспертная комиссия

**Наркомат** — Народный комиссариат

**Наркомздрава** — Народный комиссариат здравоохранения

**Наркомсобес** — Народный комиссариат социального обеспечения

**Наркомтруда** — Народный комиссариат труда

**Наркомфин** — Народный комиссариат финансов

**НПФ** — негосударственные пенсионные фонды

**нэп** — новая экономическая политика

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**ПРП** — профессиональная реабилитационная программа

**ПФР** — Пенсионный фонд Российской Федерации

**разд.** — раздел (-ы)

**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

**РФ** – Российская Федерация

**СНГ** – Содружество Независимых Государств

**СНК** – Совет Народных Комиссаров

**СССР** – Союз Советских Социалистических Республик

**ст.** – статья (-и)

**ФСС** – Фонд социального страхования Российской Федерации

**ФФОМС** – Фонд обязательного медицинского страхования

**ч.** – часть (-и)

**Чернобыльская АЭС** – Чернобыльская атомная электростанция имени В. И. Ленина





# ОБЩАЯ ЧАСТЬ



# Глава 1

## ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

---

В результате изучения главы 1 студент должен:

- **знать** круг общественных отношений, входящих в предмет права социального обеспечения; систему права социального обеспечения и структуру общей, особенной и специальной частей отрасли; характерные приемы и способы, с помощью которых государство воздействует на общественные отношения, входящие в предмет права социального обеспечения;
  - **уметь** анализировать правовые нормы для решения конкретных практических задач; отличать предмет науки от предмета отрасли права социального обеспечения;
  - **владеть навыками** отграничения права социального обеспечения от смежных отраслей права; определения отраслевой принадлежности отношений по социальной защите населения.
- 

### 1.1. Понятие социального обеспечения и его функции

Одной из форм социальной защиты государством своих граждан от социальных рисков является социальное обеспечение. В семантическом понимании термин «социальное обеспечение» означает «предоставление достаточных материальных средств к жизни кому-либо со стороны общества».

Социальное обеспечение является показателем уровня правовых гарантий достойного развития каждого члена общества и сохранения источника средств к существованию при наступлении социальных рисков. Поэтому социальное обеспечение можно определять как форму распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей граждан, в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых на страховой основе с участием ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе.

Несмотря на то что сегодня в Российской Федерации определение понятия социального обеспечения встречается в ряде законов, до сих пор законодателем не дано его полного определения, которое воспринималось бы наукой и практикой как общепринятое понятие. М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова справедливо замечают, что в научной и учебной литературе понятие социального обеспечения авторами формулируется по-разному, в зависимости от того, какие признаки принимаются за базовые, основные для данного явления<sup>1</sup>.

Это объясняется тем, что социальное обеспечение — явление многоаспектное, дать универсальное определение которому невозможно, оно не способно охватить все существенные признаки. По мнению М. Л. Захаров и Э. Г. Тучкова, социальное обеспечение — это один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом, государством для поддержания их полноценного социального статуса.

Представляется, что это определение, правильно подчеркивая экономическую природу социального обеспечения (как части валового внутреннего продукта), все же недостаточно учитывает другие его характерные особенности.

В. Ш. Шайхатдинов указывает, что социальное обеспечение — это система общественных отношений, складывающихся между гражданами, с одной стороны, и органами государства, местного самоуправления, организациями и учреждениями — с другой, по поводу предоставления гражданам за счет специальных финансовых источников и на основе законодательства медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения вследствие наступления страховых и нестраховых случаев, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность с целью предотвратить, смягчить или устранить неблагоприятные последствия наступления страховых и нестраховых случаев<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. М., 2006. С. 15.

<sup>2</sup> Право социального обеспечения : учебник / под ред. В. Ш. Шайхатдинова. М., 2012. С. 27.

Представляется, что и такой подход также не отражает всего круга общественных отношений, включаемых в данное понятие, ибо жизненные обстоятельства могут повлечь не только утрату заработка, повышенные расходы или малообеспеченность, но и неспособность к самообслуживанию, потребность в консультативной, социально-психологической помощи и т.д.

Более емкое определение дает Е. Е. Мачульская. По ее мнению, «социальное обеспечение представляет собой совокупность общественных отношений по распределению внебюджетных фондов социального страхования и перераспределению части государственного бюджета в целях удовлетворения потребностей физических лиц в случаях утраты заработка или трудового дохода, несения дополнительных расходов по содержанию и воспитанию детей, поддержке других членов семьи, нуждающихся в уходе, отсутствия средств в объеме прожиточного минимума по объективным социально-значимым причинам, а также по оказанию медицинской помощи и социальному обслуживанию»<sup>1</sup>.

Однако, несмотря на кажущуюся развернутость данного определения, оно все же не охватывает всех видов и субъектов социального обеспечения (в частности, таких классических субъектов социального обеспечения, как инвалидов, лиц, потерявших кормильца, работающих пенсионеров).

Вместе с тем практически все авторы единодушны в том, что социальное обеспечение связано с предоставлением гражданам материальных благ в виде пенсий, пособий, компенсационных выплат, а также социального обслуживания. Таким образом, социальное обслуживание входит в социальное обеспечение как его неотъемлемая составная часть.

*Итак, под социальным обеспечением следует понимать форму выражения социальной политики государства, направленную на материальное обеспечение пенсиями, пособиями, компенсационными выплатами, социальным обслуживанием определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления или предотвращения наступления социальных случаев с целью выравнивания их социального положения по сравнению с другими членами общества.*

---

<sup>1</sup> Мачульская Е. Е., Горбачева Ж. А. Право социального обеспечения : учеб. пособие. М., 2000. С. 5–6.

Основными критериями (признаками), в соответствии с которыми тот или иной вид обеспечения следует называть социальным, являются следующие.

**Источники финансирования.** Практически все ученые единодушны в том, что социальное обеспечение должно предоставляться за счет специальных фондов, образуемых государством. В период существования СССР это были общественные фонды потребления (фонды обеспечения для нетрудоспособных). В настоящее время финансирование социального обеспечения происходит за счет специальных государственных внебюджетных фондов: ПФР, ФФОМС, ФСС, а также средств государственного бюджета, республиканского и территориальных фондов социальной поддержки населения.

**1. Круг лиц, подлежащих социальному 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 др.

Круг этих лиц устанавливается применительно к конкретным видам обеспечения.

**2. 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 пр.

Указанные обстоятельства в большинстве случаев связываются с наступлением для человека трудной жизненной ситуации, в которой он оказался по не зависящим от него причинам, когда помощь общества является ему крайне необходимой.

**3. Цель предоставления обеспечения.** Предоставляя гражданам тот или иной вид обеспечения, государство преследует определенные цели. Их можно условно подразделить на ближайшие, промежуточные, конечные. Так, при обеспечении женщины пособием по беременности и родам ближайшей целью является материальная поддержка женщины в тот период, когда она освобождается от работы перед родами или после них. Промежуточной целью является забота о здоровье матери и ребенка. Конечная цель — воспитание здорового поколения и рост народонаселения страны. Однако следует полагать, что основной целью каждого вида обеспечения является выравнивание социального положения отдельных категорий граждан с остальными членами общества. Действительно, жизненные ситуации, в которых оказывается гражданин, требуют от него, как правило, повышенных материальных затрат либо дополнительных физических, психических, нравственных усилий по сравнению с другими членами общества.

Социальное обеспечение является выражением социальной политики государства на данном этапе его развития. Изменение социальных приоритетов неизбежно влечет за собой и изменения в содержании понятия социального обеспечения. Так, социальная политика СССР 70–80-х гг. XX в. была направлена на неуклонный рост народонаселения. Поэтому социальное обеспечение в тот период предусматривало выплату пособий многодетным матерям.

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 человека, а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>1</sup>. В соответствии с этими актами каждый член общества имеет право на социальное обеспечение и осуществление необходимых для поддержания его достоинства и свободного развития личности права 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 РФ 1993 г. провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этим охраняются труд и 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.

**Функции социального обеспечения.** Назначение системы социального обеспечения проявляется в его функциях. В правовой литературе выделяются 4 основные функции социального обеспечения.

**1. 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.

---

<sup>1</sup> Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.

**2. 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.

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

**4. 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.

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.

## **1.2. Социальное обеспечение и социальная защита**

В правовой литературе понятие социального государства справедливо увязывается с понятием социальной защиты, а также его соотношением 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 усугубляется тем обстоятельством, что сегодня термин «социальная защита» не имеет четко обозначенных рамок, границ и объема содержания.

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 тесную 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 обеих этих общественных категорий. Возьмем, к примеру, конвенцию МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (г. Женева 28 июня 1952 г.), вступившую в силу для России в 1995 г.

Конвенция МОТ № 102 установила минимальные нормы для девяти разделов социального обеспечения. Эти разделы включают:

- 1) медицинское обслуживание;
- 2) выплаты по болезни;
- 3) пособие по безработице;
- 4) пособие по старости;
- 5) пособие в случаях производственного травматизма;
- 6) семейное пособие;
- 7) пособие по беременности;
- 8) пособие по инвалидности;
- 9) пособие по случаю потери кормильца.

МОТ установила 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 соци-

альным обеспечением. Конечно, конвенция МОТ № 102 не охватывает все 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 и считают, 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 (Ф. М. Фельдман).

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, перечисленных ниже.

**Трудовое право** — проблемы безработицы, занятости и трудоустройства различных слоев населения, стабильности трудовых отношений, повышения социальных гарантий в области оплаты труда, проблемы воспроизводства рабочей силы, в том числе вопросы продолжительности рабочего времени и времени отдыха, охраны труда, гарантий для лиц, совмещающих работу с обучением, гарантий работникам при рассмотрении трудовых споров (индивидуальных и коллективных).

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

**Экологическое право** — 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 (старость (в том числе профессиональное старение), постоянная и временная утрата трудоспособности, потеря кормильца, младенчество, материнство, детство, безработица, рождение, смерть и т.д.)

В связи с этим совершенно очевидно, что понятие «социальная защита» значительно шире понятия «социальное обеспечение», так как последнее входит в категорию первого.

### 1.3. Предмет права социального обеспечения

Как известно, предмет каждой самостоятельной отрасли права составляют обособленные группы общественных