

И. В. СЛАВОВА

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ  
ОРГАНОВ  
СОЦИАЛЬНОГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СРЕДНЕЕ  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ

В. П. ГАЛАГАНОВ

# ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рекомендовано Федеральным государственным учреждением  
«Федеральный институт развития образования»  
в качестве **учебника** для студентов  
образовательных учреждений СПО,  
обучающихся по специальности 030504 (0202)  
«Право и организация социального обеспечения»

УДК 349.3(075.32)  
ББК 67.405.2я723  
Г15

**Рецензенты:**

**Ф.Ф. Харисов**, директор ФГУ «Федеральный институт развития образования», д-р пед. наук, проф.

**Ю.Б. Корсаенкова**, доц. ГОУ ВПО «Московский государственный социально-гуманитарный институт», канд. юр. наук.

**С.В. Харитонова**, преподаватель Московского государственного колледжа книжного бизнеса и информационных технологий

**Галаганов В.П.**

**Г15** Организация работы органов социального обеспечения в Российской Федерации : учебник / В.П. Галаганов. – М. : КНОРУС, 2010. – 160 с. – (Среднее профессиональное образование).

ISBN 978-5-406-00007-6

Отражает основные вопросы учебной программы курса «Организация работы органов социального обеспечения» и соответствует требованиям Государственного образовательного стандарта.

Подробно рассматриваются важнейшие нормативные понятия, имеющие отношение к сфере социального обеспечения населения; широко и детально представлена вся структура государственной системы в этой области общественных отношений. Автор рассказывает о том, какие виды социального обеспечения и на основании каких законодательных актов гарантированы в Российской Федерации. Обозначены и некоторые наиболее насущные проблемы в сфере социального обеспечения.

*Для студентов средних профессиональных учебных заведений. Может быть рекомендовано студентам высших учебных заведений, работникам органов социального обеспечения, кадровой службы организаций.*

УДК 349.3(075.32)  
ББК 67.405.2я723

Галаганов Владимир Петрович

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Санитарно-эпидемиологическое заключение  
№ 77.99.60.953.Д.000035.01.08 от 09.01.2008 г.

Изд. № 1149. Подписано в печать 25.03.2009.

Формат 60×90/16. Гарнитура «PetersburgС». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 10,0. Уч.-изд. л. 8,22. Тираж 3000 (2-й завод – 1001–3000) экз. Заказ №

ООО «Издательство КноРус».

129110, Москва, ул. Большая Переславская, 46, стр. 7.

Тел.: (495) 680-7254, 680-0671, 680-1278.

E-mail: office@knorus.ru http://www.knorus.ru

Отпечатано в ОАО «Тверской полиграфический комбинат»,  
170024, г. Тверь, пр-т Ленина, д. 5.

© Галаганов В.П., 2010

© ЗАО «МЦФЭР», 2010

© ООО «Издательство КноРус», 2010

ISBN 978-5-406-00007-6

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b> .....	6
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	8
<b>ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ</b>	
1.1. Общее понятие социальной защиты и социального обеспечения .....	9
1.2. Понятие управления социальным обеспечением .....	16
1.3. Понятие осуществления социального обеспечения .....	23
Контрольные вопросы .....	30
<b>ГЛАВА 2. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</b>	
2.1. Общее понятие государственной системы социального обеспечения .....	31
2.2. Государственная пенсионная система .....	32
2.3. Государственная система социальных пособий и компенсационных выплат .....	36
2.4. Государственная система социальных услуг (социального обслуживания) .....	39
2.5. Государственная система предоставления медицинской помощи и лечения .....	42
2.6. Система государственной социальной помощи .....	43
Контрольные вопросы .....	44
<b>ГЛАВА 3. ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ПОНЯТИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ИХ РАБОТЫ</b>	
3.1. Общая характеристика органов, осуществляющих государственное социальное обеспечение .....	45
3.2. Понятие об организации работы органов, осуществляющих социальное обеспечение .....	51
Контрольные вопросы .....	59

<b>ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ</b>	
4.1. Осуществление социального обеспечения населения федеральными органами государственной власти .....	60
4.2. Организация работы органов социального обеспечения в субъектах Российской Федерации .....	65
4.3. Организация работы местных органов социальной защиты населения .....	71
Контрольные вопросы .....	82
<b>ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН</b>	
5.1. Пенсионный фонд Российской Федерации – основной орган пенсионного обеспечения .....	83
5.2. Организация работы территориальных и местных органов Пенсионного фонда РФ .....	93
5.3. Организация индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования .....	101
5.4. Взаимодействие Пенсионного фонда Российской Федерации с негосударственными пенсионными фондами .....	107
Контрольные вопросы .....	113
<b>ГЛАВА 6. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН ПОСОБИЯМИ ПО ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ СОЦИАЛЬНОМУ СТРАХОВАНИЮ</b>	
6.1. Организация работы Фонда социального страхования Российской Федерации .....	114
6.2. Организация работы Фонда социального страхования России в субъектах Российской Федерации .....	118
6.3. Организация работы местных органов Фонда социального страхования Российской Федерации .....	121
6.4. Осуществление обеспечения граждан пособиями в организациях .....	123
Контрольные вопросы .....	125
<b>ГЛАВА 7. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН ПОСОБИЯМИ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ</b>	
7.1. Характеристика системы государственных органов по обеспечению занятости населения .....	126
7.2. Организация работы государственных органов по обеспечению безработных в субъектах Российской Федерации .....	128
7.3. Организация работы местных органов занятости населения по материальному обеспечению безработных .....	131
Контрольные вопросы .....	134

<b>ГЛАВА 8. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ ГРАЖДАНАМ</b>	
8.1. Общие понятия охраны здоровья, медицинской помощи гражданам и ее осуществление .....	135
8.2. Общая характеристика обязательного медицинского страхования .....	137
8.3. Организация работы Федерального фонда обязательного медицинского страхования .....	139
8.4. Организация работы территориального фонда обязательного медицинского страхования .....	142
8.5. Организация и осуществление обязательного медицинского страхования в районах (городах) .....	143
Контрольные вопросы .....	145
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b> .....	146

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- Конституция РФ – Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
- БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г.
- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г.; часть вторая от 26 января 1996 г.; часть третья от 26 ноября 2001 г.; часть четвертая от 18 декабря 2006 г.
- НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г.; часть вторая от 5 августа 2000 г.
- Закон о государственном пенсионном обеспечении – Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»
- Закон о трудовых пенсиях – Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»
- Закон об обязательном пенсионном страховании – Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»
- Закон об основах социального страхования – Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования»

\* \* \*

- Бюро МСЭ – бюро медико-социальной экспертизы
- ВОИ – Всероссийское общество инвалидов
- ВОС – Всероссийское общество слепых
- ГСМСЭ – государственная служба медико-социальной экспертизы
- Комиссия соцстраха – комиссия по социальному страхованию
- МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации
- Минздравсоцразвития России – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации
- Минобрнауки России – Министерство образования и науки Российской Федерации

- Минтруд России – Министерство труда и социального развития Российской Федерации
- Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации
- Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации
- Минобороны России – Министерство обороны Российской Федерации
- НПФ – негосударственные пенсионные фонды
- ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации
- Региональный орган СО, СЗН – региональный орган социального обеспечения, региональный орган социальной защиты населения
- Роструд – Федеральная служба по труду и занятости Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации
- РФ – Российская Федерация
- ТФОМС – территориальный фонд обязательного медицинского страхования
- ТО ПФР – территориальное отделение Пенсионного фонда Российской Федерации
- Сбербанк России – Сберегательный банк Российской Федерации
- Управление ФССН, УФСЗН – управление Федеральной службы занятости населения
- ФНС России – Федеральная налоговая служба Российской Федерации
- ФСС России – Фонд социального страхования Российской Федерации
- ФФОМС – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
- ЦБ РФ, Банк России – Центральный банк Российской Федерации

\* \* \*

- БДПИ – база данных пенсионной информации
- ЕСН – единый социальный налог
- ИЛС – индивидуальный лицевой счет
- ИПУ – индивидуальный (персонифицированный) учет
- ЛТС – льготный трудовой стаж
- НЧ трудовой пенсии – накопительная часть трудовой пенсии
- ОМС – обязательное медицинское страхование
- ОТС – общий трудовой стаж
- СД – специализированный депозитарий
- СМИ – средства массовой информации
- СМО – страховая медицинская организация
- ССт – страховой стаж
- УК – управляющая компания

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституция РФ закрепляет права граждан в области социального обеспечения.

В соответствии с положениями российской Конституции каждому гражданину гарантировано социальное обеспечение при наступлении соответствующего возраста, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законодательством. При этом каждый человек имеет право на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Предоставление гражданам социального обеспечения осуществляется в виде пенсий, пособий и компенсационных выплат, социальных услуг и медицинской помощи, государственной социальной помощи, льгот и преимуществ. В совокупности все вышеперечисленные виды социального обеспечения представляют собой государственную систему, которая рассматривается в содержании учебной дисциплины «Право социального обеспечения».

Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение осуществляется различными приемами (способами).

Одним из основных способов, с помощью которых гражданам предоставляются различные виды социального обеспечения, является деятельность соответствующих органов. В настоящее время в стране функционирует достаточно разветвленная система таких органов. Но вопросы организации социального обеспечения, находящиеся в их ведении, обычно не рассматриваются в ходе изучения курса «Право социального обеспечения». Поэтому в рамках настоящего учебного пособия освещаются основные вопросы организации, управления и осуществления социального обеспечения в Российской Федерации, структура органов социального обеспечения и содержание их деятельности.

# ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

### 1.1. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В российском законодательстве отсутствуют сформулированные понятия социальной защиты населения и социального обеспечения. В связи с этим сначала необходимо определить их содержание, что позволит в дальнейшем четко представить систему социального обеспечения и структуру его органов. Задачу осложняет отсутствие общего нормативного правового акта, в котором была бы определена и закреплена как государственная система социального обеспечения в целом, так и система органов социального обеспечения граждан.

Для выяснения содержания понятия социальной защиты населения обратимся к этимологии слов «социальный» и «защита». Слово «защита» имеет несколько значений: «защитить кого-нибудь, что-нибудь»; «предохранить, обезопасить от чего-нибудь»; «то, что защищает, служит обороной». Слово «социальный» означает «общественный, относящийся к жизни людей и их отношениям в обществе»<sup>1</sup>. Сочетание терминов «социальный» и «защита» позволяет предположить, что под социальной защитой можно понимать комплекс разнообразных мер, с помощью которых человек «обороняется» от неблагоприятного воздействия окружающего мира.

Отсюда следует, что социальное государство, каковым является Россия, должно предпринимать всевозможные усилия (и меры) для создания и поддержания благоприятных условий жизни своих граждан. При этом главной целью этих мер и усилий должно стать создание определенного уровня жизни, обеспечивающего возможность физического и духовного развития человека, а также создание благоприятной *среды обитания*.

<sup>1</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 220–221.

**Среда обитания** человека — это емкое по своему содержанию понятие. Оно включает в себя:

- обеспечение занятости российских граждан;
- работу и нормальные условия труда;
- достойную оплату труда;
- наличие и обеспечение комфортным жильем;
- благополучную экологическую обстановку;
- здоровую пищу;
- доступ к образованию и культурным ценностям;
- охрану здоровья;
- сохранность частной собственности;
- предоставление гражданам различных видов социального обеспечения в связи с событиями, влекущими социально значимое негативное изменение материального и (или) социального положения человека или его здоровья по не зависящим от него причинам.

Все вышеперечисленное входит в содержание понятия «социальная защита» и должно служить главной целью деятельности любого государства<sup>1</sup>.

**Социальная защита** населения — это общий, собирательный термин (понятие). Поэтому в литературе существуют разные критерии для определения этого понятия. Вот некоторые из них: правовое положение лица, по отношению к которому осуществляются соответствующие меры социальной защиты; социальный риск, от которого оберегается человек; финансовые средства, используемые для осуществления тех или иных социальных мер; органы или учреждения, обеспечивающие социальную защиту в разных формах; нормативные правовые акты, применяемые в ходе предоставления социальной защиты, и т.д. Имеются и специальные понятия в рамках общего понятия — социальная защита населения. Такие специальные понятия могут быть определены, в частности, по критерию правового статуса гражданина, и таким образом формируется понятие социальной защиты, например, для военнослужащих, лиц, пострадавших от воздействия техногенных аварий и катастроф, инвалидов, детей, ветеранов труда и пр.

В статье 7 Конституции РФ говорится о том, что целью социальной защиты является гарантированность охраны труда, здоровья

<sup>1</sup> Безусловно, такое представление о социальной защите населения является идеальным. В таком виде его можно рассматривать как дело будущего. В настоящее время еще нет настолько богатого государства, которое бы смогло предоставить каждому человеку благоприятные условия для его существования.

людей, минимального размера оплаты труда, обеспечения поддержки материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых граждан, развития социальных служб, установления государственных пенсий, пособий, говорится и о многих других социальных гарантиях.

Применительно к современной ситуации в России обобщенное определение социальной защиты населения может быть сформулировано так: **социальная защита населения** — это совокупность экономических, правовых и организационных мер государства, адресованных нетрудоспособным и трудоспособным гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, которую они не могут самостоятельно преодолеть, и направленных на их материальное обеспечение, оказание им всевозможной помощи и поддержки на уровне, который должен отвечать требованиям достойной жизни человека, в различных формах и видах в установленном законодательством порядке.

Такой подход к определению социальной защиты предполагает, что перечисленные меры должны входить в содержание социальной политики государства. Причем целевое назначение такой политики — это материальное обеспечение конкретного человека на уровне не ниже определенных государством социальных стандартов, законодательно оформленных надлежащим образом с учетом государственного устройства России и ее территориальных, природно-климатических особенностей<sup>1</sup>.

Социальную защиту населения можно рассматривать и как комплекс различных общественных отношений, в ходе функционирования которых человек как один из главных субъектов данных отношений, охватывается установленными государством теми или иными видами социальной защиты. Частью этого комплекса могут быть различные общественные отношения: трудовые, жилищные, экологические, по охране здоровья, образовательные, гражданские и семейные, земельные, по социальному обеспечению и др. Такие общественные отношения регулируются соответствующими нормами права и составляют самостоятельные отрасли российского права.

В содержание понятия социальной защиты входит и понятие социального обеспечения населения. Следовательно, при наличии общего кодифицированного законодательного акта о социальном обеспечении граждан можно было бы сформулировать само понятие социального обеспечения, выделить его главные признаки. Но такого акта в настоящее время нет. Поэтому в научной литературе по-прежнему

<sup>1</sup> Законодательно установленных социальных стандартов в России до сих пор нет.

фигурирует множество суждений о том, что же включает в себя понятие социального обеспечения<sup>1</sup>.

Основу развития социального обеспечения как отрасли российского права должны составлять действующие нормы Основного закона нашего государства. Так, в статье 39 Конституции РФ прямо говорится о том, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в других случаях, установленных законом.

Таким образом, в конституционных нормах содержатся ориентиры выявления качественной определенности социального обеспечения. Наличие этих качеств позволяет выделить наиболее характерные признаки социального обеспечения и сформулировать это понятие. В научной литературе существуют разные подходы и применяются различные критерии, с помощью которых определяется как само понятие социального обеспечения, так и его содержание. Для выявления сущности социального обеспечения и формулирования самого понятия изберем такой критерий, как общественные отношения.

**Первым** основным признаком, характеризующим социальное обеспечение, являются особые общественные отношения (связи). Они складываются между гражданами при удовлетворении своих потребностей и соответствующими компетентными органами в следующих случаях: по достижении гражданами определенного возраста; в связи с болезнью; инвалидностью; потерей кормильца; воспитанием детей; безработицей и др. По своей сути такие отношения, возникающие между вышеназванными субъектами в указанных случаях, являются *материальными* отношениями. В ходе их осуществления гражданам предоставляются материальные блага, посредством которых они удовлетворяют свои индивидуальные потребности. Предоставляются названные блага гражданам в денежной или натуральной форме — в виде государственных пенсий, социальных пособий, социальных услуг и пр. О них прямо говорится в ст. 7 Конституции РФ. Таким образом формулируется главная цель предоставления материального обеспечения — выравнивание доходов граждан до определенного уровня, вследствие наличия социального риска (старости, болезни, инвалидности, безработицы и пр.). В современных условиях можно говорить только о «подтягивании» до уровня так называемого прожиточного минимума. (Данный минимум нельзя рассматривать в качестве социального стандарта. В нем отсутствует объективный учет физиологических и духовных потребностей человека.)

<sup>1</sup> Об этом широко освещается в специальных научных и прикладных исследованиях, в том числе в учебной литературе по дисциплине «Право социального обеспечения».

**Вторым** основным признаком, свойственным социальному обеспечению, является то, что оно осуществляется государством за счет части общего национального продукта, произведенного обществом. Именно наличие общественного национального продукта позволяет государству выделять средства на предоставление материальных благ гражданам в указанных выше случаях. Такие средства формируются в ходе функционирования финансовых отношений между их участниками. Главным участником таких отношений являются занятые в общественном производстве граждане — работающие по найму, самостоятельно обеспечивающие себя трудом — и иные категории лиц. Именно они создают общее богатство в том или ином государстве — национальный продукт. В экономическом смысле речь идет о создании валового внутреннего продукта и распределении его части на социальные нужды. (Безусловно, его общий объем влияет на долю, приходящуюся на социальное обеспечение.)

Непосредственное финансирование социального обеспечения осуществляется за счет разных источников. Главными из них являются специализированные фонды социального страхования (страховые внебюджетные фонды) и бюджетные ассигнования.

Средства страховых внебюджетных фондов формируются за счет страховых взносов или единого социального налога страхователей и частично лиц, добровольно вступивших в систему обязательного социального страхования. Имеются в виду такие фонды, как Пенсионный фонд РФ (ПФР), Фонд социального страхования РФ (ФСС России), фонды обязательного медицинского страхования РФ (фонды ОМС).

В Законе об основах социального страхования выделяется принцип осуществления названного страхования — автономность финансовой системы. Поэтому средства социальных внебюджетных фондов не должны входить в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и подлежать изъятию.

Источники поступлений денежных средств в бюджеты социальных внебюджетных фондов следующие: единый социальный налог (ЕСН); страховые взносы; дотации, другие средства федерального бюджета, а также средства иных бюджетов в случаях, предусмотренных законодательством; штрафные санкции и пеня; денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам; доходы от размещения временно свободных денежных средств данного страхования; фиксированный платеж от лиц, добровольно вступивших в систему обеспечения по обязательному социальному страхованию; иные поступления, не противоречащие законодательству.



Размер тарифов ЕСН, страховых взносов и фиксированного платежа на обязательное социальное страхование установлен Налоговым кодексом РФ и иными законами о социальном страховании. В них определяется контингент плательщиков в страховые внебюджетные фонды, а также объект налогообложения.

Таким образом, вне федерального бюджета образуются фонды денежных средств, управляемые органами государственной власти РФ. Эти средства предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение: по возрасту; по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, в связи с рождением и воспитанием детей; в случае безработицы; для охраны здоровья и получения бесплатной медицинской помощи и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Денежные средства социальных внебюджетных фондов расходуются на цели, устанавливаемые федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования и о бюджетах вышеназванных фондов на очередной финансовый год.

Когда говорят о бюджетных ассигнованиях, то имеют в виду ту часть государственного бюджета, средства которого непосредственно направляются на социальное обеспечение граждан, не подлежащих прямому обязательному социальному страхованию. К ним относятся: дети; граждане, имеющие детей; военнослужащие и члены их семей; государственные служащие и члены их семей; некоторые категории безработных и иные категории граждан в случаях, установленных законом<sup>1</sup>.

По российскому законодательству названные социальные внебюджетные фонды, как и средства из государственного бюджета, выделяемые на нужды социального обеспечения, организационно объединены в одном государственном фонде социального обеспечения. Фактически общее руководство и управление ими осуществляет Правительство РФ.

Таким образом, основными источниками социального обеспечения являются средства названных социальных внебюджетных фондов и ассигнования из государственного бюджета.

**Третий** основной признак, присущий социальному обеспечению, — это особый субъектный состав. С одной стороны, это дети; больные; лица, имеющие детей; пожилые и престарелые граждане; инва-

<sup>1</sup> Здесь имеется в виду иерархия бюджетов по вертикали бюджетной классификации в Российской Федерации — федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты.

лиды; лица, потерявшие кормильца; лица, осуществляющие уход за детьми, престарелыми и инвалидами; безработные граждане; иные категории граждан, не занятые трудом или нуждающиеся в материальной поддержке в силу различных причин и обстоятельств, установленных законом. С другой стороны, это соответствующие органы, осуществляющие социальное обеспечение.

**Четвертый** признак, характерный для социального обеспечения, — это его гарантированность, которая проявляется в трех аспектах: экономическом, юридическом и организационном.

Совокупность перечисленных признаков свидетельствует о существовании нескольких групп (блоков) общественных отношений, связанных с социальным обеспечением и имеющих свои особенности. В обобщенном виде эти особенности могут быть сгруппированы по существующим общественным связям (отношениям). Первая группа — это отношения по непосредственному предоставлению гражданам соответствующих видов социального обеспечения за счет специальных денежных средств, выделяемых на эти цели. Вторая группа — это отношения (связи) по формированию финансовых средств, направляемых на социальное обеспечение. Третья группа — отношения по организации управления социальным обеспечением. Кратко рассмотрим каждую группу отношений.

**Первая группа** общественных отношений связана с непосредственным предоставлением указанным в законе категориям граждан соответствующих видов государственного социального обеспечения. В ходе функционирования таких отношений происходит реализация права лиц на пенсии, пособия, компенсационные выплаты, социальные услуги, медицинскую помощь, льготы, социальную помощь. Правовые нормы, регулирующие отношения по предоставлению перечисленных видов социального обеспечения, в совокупности составляют право социального обеспечения.

**Вторая группа** общественных отношений складывается при формировании финансовых средств, направляемых на социальное обеспечение. Участниками этих отношений являются компетентные государственные органы, правомочные организации, работодатели, в отдельных случаях сами граждане. Такие отношения регулируются нормами финансового права.

**Третья группа** отношений регулируется нормами административного права. Это связано с тем, что организационные отношения в сфере социального обеспечения возникают между соответствующими компетентными органами и организациями, а в некоторых случаях и между гражданами.

Учитывая вышеизложенное, дадим следующее определение.

**Государственное социальное обеспечение** — это регулируемая нормами соответствующих отраслей права совокупность общественных отношений по обеспечению граждан пенсиями, пособиями, услугами, медицинской и социальной помощью, льготами при наступлении старости, временной нетрудоспособности, инвалидности, потери кормильца, безработицы, бедности и в других случаях, предусмотренных законом за счет специально предназначенных для этого средств внебюджетных фондов социального страхования и бюджетных ассигнований.

Таким образом, государственное социальное обеспечение представляет собой комплекс мер, направленных на материальное обеспечение особых категорий граждан. Эти меры можно представить в виде системы, состоящей из нескольких частей (элементов). (Подробно это освещается в последующих главах настоящего учебного пособия.)

## 1.2. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

В общепотребительном смысле термин «управление» имеет несколько значений: «деятельность органов власти»; «крупное подразделение какого-нибудь учреждения, крупное административное учреждение»; «управлять». «Управлять» в свою очередь означает «направлять ход, движение кого-, чего-нибудь»; «руководить, направлять деятельность, действия кого-, чего-нибудь».

Следовательно, управление — это целенаправленное воздействие на кого-либо, например на людей; на что-либо — на окружающую человека среду обитания.

Существуют разные формы управления людьми, социумом. Управление, называемое *социальным* управлением, представляет собой абстракцию, так как управления людьми *вообще*, как и государством *в целом*, не может быть. Управление людьми всегда осуществляется в конкретных условиях. Управленческие отношения — один из видов общественных отношений, складывающихся под влиянием многих обстоятельств.

Различают управление государством, городом, сферой социальной жизни общества (здравоохранением, образованием, социальным обеспечением и др.). По признаку собственности есть государственное, муниципальное, частное (некоммерческое и коммерческое) управление. Так или иначе, все названные различия управления свойственны и системе социального обеспечения.

С управлением неразрывно связаны такие понятия, как «администрация», «административная власть», «административная деятельность». Латинское слово *administratio* («администрация») является синонимом слов «управление», «руководство». Под администрацией подразумеваются государственные органы, осуществляющие управление; руководящий персонал какого-либо предприятия, учреждения. Иными словами, администрировать означает «управлять, заведовать».

Следовательно, администрация — это аппарат, органы, совокупность лиц, которые управляют, руководят действиями других людей. Администрирование — это то, что делает администрация, т.е. управление, руководство людьми. Административная же власть — это средство, которое использует администрация для управления, воздействия на волю управляемых лиц.

На практике существует несколько видов администраций:

- 1) администрация международных организаций;
- 2) федеральная администрация;
- 3) администрация субъекта Российской Федерации;
- 4) муниципальная администрация;
- 5) администрация предприятия, учреждения и др.

По признаку собственности выделяют международную, государственную, муниципальную и частную администрацию.

В системе государственной администрации по правовому положению и источникам ее финансирования существуют три вида администрации: федеральная; субъектов Российской Федерации; государственных организаций, предприятий, учреждений.

В юридическом смысле государственную административную власть можно понимать как право и возможность официальных руководителей управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать властные акты.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности исполнительной власти, считаются административными отношениями. Они регулируются нормами административного права.

В отношениях по социальному обеспечению между гражданами и предоставляющими его органами нет власти и подчинения. Поэтому между ними отсутствуют административные отношения. Подобные отношения (административного характера) могут складываться только как внутри отдельных органов социального обеспечения, так и внутри системы органов. (Об этом будет изложено ниже в соответствующих главах настоящего учебника.)

В управлении социальным обеспечением выделяется два его вида: общее управление; оперативное управление.

Общее управление социальным обеспечением в стране осуществляет государственная федеральная администрация, а главной федеральной администрацией является Правительство РФ (Федеральное правительство). В соответствии с Конституцией Правительство РФ — это коллегияльный, центральный, федеральный орган исполнительной власти общей компетенции, подчиненный Президенту РФ<sup>1</sup>.

В статье 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» сформулированы основные принципы его деятельности: верховенство закона, народовластие, федерализм, разделение властей, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Все это предопределяет общие принципы деятельности исполнительной власти как таковой. К ним можно также отнести принципы: законности (обеспечение прав и свобод человека и гражданина, верховенство закона); демократизма (народовластие, гласность, разделение властей, ответственность); федерализма. В указанном Законе не называется принцип целесообразности, эффективности деятельности. Но фактически этот принцип есть и проявляется в повседневной работе правительства.

Федеральное правительство является главным инструментом соблюдения конституционных норм, реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Как главный федеральный орган исполнительной власти общей компетенции, оно наделено широкими полномочиями во всех областях жизни страны. На него возложена ответственность за обеспечение прав и свобод граждан, состояние экономики, реализацию социальной политики, обеспечение безопасности общества и государства, состояние международных связей России.

В пределах своих полномочий федеральное правительство организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров России, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Федеральное правительство руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. В свою очередь министерства и иные

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

федеральные органы исполнительной власти подчиняются Федеральному правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Для осуществления своих полномочий оно может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Федеральное правительство утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти. Оно также устанавливает порядок создания и деятельности территориальных и федеральных органов исполнительной власти, решает вопросы их содержания.

Федеральное правительство вправе учреждать организации, образовывать координационные и совещательные органы, иные органы.

В Федеральном конституционном законе о Правительстве РФ говорится только о его общих полномочиях. В частности, в пределах своих полномочий функции Федерального правительства следующие: оно организует реализацию внутренней и внешней политики РФ; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы (ст. 13).

К числу полномочий федерального правительства в социальной сфере относится проведение единой государственной социальной политики и реализация конституционных прав граждан в области социального обеспечения. Помимо этого на него возложено принятие мер по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; Правительство РФ содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями и т.п.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Федеральное правительство издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а по оперативным и другим текущим вопросам — в форме распоряжений Правительства. Все его акты обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Порядок принятия этих актов устанавливается Федеральным правительством в соответствии с Конституцией РФ, федеральными

конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ.

Федеральное правительство подготавливает программы экономического и социального развития, обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области образования, здравоохранения, социального обеспечения и пр. Наряду с общесоциальными Федеральное правительство решает также и конкретные вопросы поддержки наименее социально защищенных групп населения — малоимущих, безработных, беженцев и др.

На Федеральное правительство также возложены следующие полномочия: представление в Государственную Думу РФ проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов обязательного социального страхования; предоставление дотаций, субсидий, оказание иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета; решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ и др.

На Федеральное правительство возложено осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти и урегулирование разногласий между этими органами.

Если акты, принимаемые органами исполнительной власти субъектов РФ, противоречат Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушают права и свободы человека и гражданина, Федеральное правительство вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов, принятых в субъектах РФ.

Но в настоящее время в законодательстве отсутствует конкретизация функций общего и оперативного управления Федеральным правительством государственной системой социального обеспечения. Поэтому не всегда ясно, каковы должны быть пределы управления и его функций в этой сфере. В целом же исполнительная власть характеризуется следующими признаками:

- 1) вторичность, зависимость от высшей законодательной власти;
- 2) организующий характер деятельности;
- 3) систематический, постоянно осуществляемый характер деятельности;
- 4) универсальная организационная деятельность;
- 5) предметный, непосредственный характер организационной деятельности;
- 6) исполнительно-распорядительный характер деятельности;
- 7) принудительность;
- 8) наличие в качестве ее субъекта единой многоуровневой, иерархической государственной администрации;

9) власть, которую осуществляет большое число служащих, власть чиновников;

10) власть подзаконная;

11) власть подконтрольная<sup>1</sup>.

В России продолжается создание правового и социального государства. Следовательно, должен идти процесс преобразования административной власти в исполнительную власть. Конституция РФ назвала эту власть исполнительной, но предстоит еще много сделать, чтобы не только по названию, но и по содержанию она стала государственной исполнительной властью.

Управление всей системой социального обеспечения должно осуществляться с учетом трех основных организационно-правовых форм социального обеспечения: обязательного социального страхования, социального обеспечения отдельных категорий граждан за счет ассигнований из государственного бюджета, государственной социальной помощи.

Обратимся к нормам акта кодификационного значения, каковым является Федеральный закон от 16 июля 1999 г. «Об основах обязательного социального страхования». В нем говорится только о полномочиях федеральных органов государственной власти в системе обязательного социального страхования. К их полномочиям относятся:

- 1) основ правового регулирования обязательного социального страхования и их видов;
- 2) круга лиц, подлежащих данному страхованию и имеющих право на страховое обеспечение;
- 3) условий назначения и размеров страхового обеспечения;
- 4) порядка принятия бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования и порядка их исполнения, а также утверждение бюджетов и отчетов об их исполнении;
- 5) тарифов страховых взносов на конкретные виды обязательного социального страхования;
- 6) расчетной базы, с которой начисляются страховые взносы, в том числе верхнего и нижнего пределов этой базы, а также порядка взимания страховых взносов и порядка осуществления страховых выплат;
- 7) ответственности субъектов обязательного социального страхования при нарушении законодательства РФ.

<sup>1</sup> Первые семь признаков свойственны административной власти вообще, а последние два принадлежат только ее зрелой разновидности — исполнительной власти правового государства.

Помимо этого федеральные органы определяют порядок хранения средств обязательного социального страхования, а также гарантии устойчивости финансовой системы данного страхования.

К полномочиям федеральных органов относится и управление системой обязательного социального страхования.

Как видим, конкретного указания на то, какие именно федеральные органы управляют системой обязательного социального страхования, не дается.

В этом же законе имеется глава 3 «Управление системой обязательного социального страхования», состоящая из двух статей. В одной из них, ст. 13, говорится, что Федеральное правительство в соответствии с Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации осуществляет управление системой обязательного социального страхования; это страхование осуществляют страховщики, создаваемые Правительством РФ, в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Организационно-правовая форма страховщиков определяется федеральным законом о конкретном виде обязательного социального страхования. Страховщики осуществляют оперативное управление средствами обязательного социального страхования.

Профсоюзы и другие социальные партнеры имеют право на паритетное представительство в органах управления фондов конкретных видов обязательного социального страхования, бюджеты которых формируются за счет страховых взносов.

В другой статье — 14 говорится о контроле за финансовой деятельностью страховщиков в системе обязательного социального страхования, который осуществляется в соответствии с законодательством РФ, и о праве профсоюзов в соответствии с законодательством РФ на осуществление профсоюзного контроля за использованием средств обязательного социального страхования.

Итак, базовый Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» содержит лишь указание на то, что страховщики осуществляют оперативное управление только средствами обязательного социального страхования.

На практике функции оперативного управления обязательным социальным страхованием осуществляют социальные внебюджетные фонды — ПФР, ФСС России, фонды ОМС. Таким правом они наделены в силу того, что являются обязательными субъектами, т.е. непременными участниками отношений по данному страхованию. Они также наделены статусом страховщиков — некоммерческих организаций, создаваемых в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Их организа-

ционно-правовая форма определяется федеральным законом о конкретном виде обязательного социального страхования.

Цель деятельности таких фондов четко определена в законодательстве — это обеспечение прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев. Указанные фонды не входят и не должны входить в систему государственной исполнительной власти.

Оперативное управления органами, осуществляющими социальное обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета, возложено на органы государственной исполнительной власти — Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России Минобороны России и др., а также подведомственные им органы.

Деятельность органов, осуществляющих социальное обеспечение, не должна быть произвольной. Она должна подчиняться определенным правилам, т.е. должна быть организованной. (Об этом будет сказано в последующих разделах настоящего учебного пособия.)

Управление социальным обеспечением является частью другого понятия — осуществления социального обеспечения.

### **1.3. ПОНЯТИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Осуществление — это достаточно емкое и сложное понятие. Оно включает в себя весь процесс возникновения, формирования и функционирования отношений по социальному обеспечению, от установления правовых норм и до реализации прав и исполнения обязанностей субъектов общественных отношений. В широком смысле здесь идет речь о существующем в стране порядке отношений по социальному обеспечению. Поддерживается этот порядок с помощью юридических, экономических и организационных мер (средств) государства.

К основным юридическим средствам поддержания должного порядка отношений по социальному обеспечению относят нормотворчество, правовые отношения, реализацию норм права, толкование норм права, юридическую ответственность и пр.

Экономические меры проявляются в особом характере общественных отношений, связанных с формированием финансовой основы государственной системы социального обеспечения и ее финансированием<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Правовые отношения и экономические меры по социальному обеспечению широко освещаются в учебной литературе по дисциплинам «Право социального обеспечения», «Страховое дело», «Обязательное социальное страхование», поэтому здесь эти вопросы не рассматриваются.

Специфичность организационных средств поддержки отношений по социальному обеспечению заключается в том, что непосредственное участие государственной административной власти в нем ограничено.

Рассмотрим, каким образом проявляются юридические и организационные меры в ходе осуществления социального обеспечения.

Связь правовых норм и общественных отношений очевидна. Правовые нормы социального обеспечения существуют для того, чтобы регулировать общественные отношения в этой сфере.

В правовом аспекте осуществления социального обеспечения соответствующие компетентные органы и должностные лица выполняют две основные функции: а) нормотворчество (правотворчество); б) правоприменение.

Нормотворчество – это основной путь воздействия на общественные отношения по социальному обеспечению. Нормотворчество представляет собой процесс разработки и принятия тех или иных нормативных правовых актов о социальном обеспечении, например о пенсиях, пособиях, социальном обслуживании, льготах и т.д. Его (нормотворчество) еще называют правотворческим процессом, который может складываться из нескольких последовательных стадий:

- 1) законодательная инициатива;
- 2) решение о необходимости издания акта;
- 3) разработка проекта акта;
- 4) рассмотрение проекта акта;
- 5) принятие акта;
- 6) доведение акта до его адресатов.

Рассмотрим каждую стадию правотворческого процесса.

1. Стадия законодательной инициативы (в более широком смысле – нормотворческой инициативы) означает, что здесь идет речь о первичном официальном действии компетентного органа (субъекта). Он вносит предложения об издании нормативного правового акта или уже подготовленного проекта акта.

Круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, строго определен в законодательстве. Таким правом обладает, например, Федеральное правительство. Это связано с тем, что законодательная инициатива, в отличие от другого обращения в правотворческий орган с законопроектом, предполагает юридическую обязанность компетентного органа рассмотреть поступивший проект или предложение.

2. Решение компетентного органа о необходимости издания акта, выработка его проекта, включение в план законопроектных работ и пр.

3. Разработка проекта акта и его предварительное обсуждение. Данная стадия может состоять из одной процедуры – только разработки проекта акта – или двух процедур – разработки и предварительного обсуждения проекта акта. Это зависит от важности проекта, от характера будущего акта (общегосударственный акт или ведомственный).

4. Рассмотрение проекта акта в том органе, который, согласно своей компетенции, может (правомочен) его принять.

5. Принятие нормативного правового акта.

6. Доведение содержания принятого нормативного акта до его адресатов.

Правотворчество может быть выражено в принятии тех или иных актов. Например, в виде единичного нормативного акта. В нем содержатся отдельные юридические нормы. Примером такого акта может служить Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Другой пример – в виде систематизированного (кодификационного) акта, содержащего определенные совокупности, группы норм. Такими актами являются Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан – 1993 г., Федеральные законы: от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и др.

Правом издания нормативных правовых актов обладает достаточно широкий круг правотворческих органов. К ним относятся Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, федеральные службы, соответствующие органы субъектов РФ, органы местного самоуправления. Нормотворческими функциями наделены также внебюджетные фонды обязательного социального страхования (ПФР, ФСС России, Федеральный фонд ОМС) и иные органы и организации.

В зависимости от уровня государственного органа и его положения в иерархии органов ими принимаются соответствующие нормативные правовые акты – законы, постановления, приказы, инструкции, указания и пр.

Нормативные правовые акты могут издаваться одним органом или несколькими, исходя из круга вопросов, по которым акты принимаются.

Принятые нормативные правовые акты сами по себе «мертвы», если они не применяются на практике, т.е. в ходе функционирования соответствующих (видовых) правоотношений по социальному обеспечению.

**Правоприменение** – это решение конкретного дела, в определенной жизненной ситуации. Другими словами, это «приложение» закона, общих правовых норм к конкретным лицам, к конкретным жизненным обстоятельствам.

Применением нормативных правовых актов занимаются компетентные органы и должностные лица только в рамках предоставленных им полномочий. В качестве исключения по воле государства полномочиями в применении отдельных актов могут наделяться работодатели. Например, администрация организации или физические лица, индивидуальные предприниматели или физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями и использующие труд работников, применяют некоторые нормы законодательства о пособиях, выдаваемых в порядке обязательного социального страхования: пособия по временной нетрудоспособности, пособия при постановке женщин на учет в медицинские учреждения на ранних стадиях беременности, пособия по беременности и родам, пособие на погребение и др.

Такое применение нормативных актов имеет место там, где адресаты правовых норм не могут реализовать своих предусмотренных законом прав без посредничества компетентных органов. Например, нельзя получить пенсию без решения соответствующего пенсионного органа (ПФР или МВД России и т.п.). Иными словами, правовые нормы в сфере социального обеспечения реализуются через правоприменение, правоприменительную деятельность, правоприменительные акты.

Применение норм права социального обеспечения – это организующая деятельность компетентных органов и должностных лиц, цель которой – обеспечить адресатам правовых норм реализацию их прав и обязанностей по социальному обеспечению, а также обеспечить гарантии контроля за данным процессом.

Последовательность совершения ряда действий свидетельствует о том, что существует несколько стадий правоприменительной деятельности. Выделим основные из них.

Первая стадия – установление фактических обстоятельств конкретного дела. На этой стадии происходит исследование фактических обстоятельств дела, т.е. документов, свидетельских показаний. Например, гражданин обратился в местный орган ПФР по вопросу о назначении ему трудовой пенсии по старости. Этот пенсионный орган проверяет наличие у него гражданства РФ, возраст, страховой стаж, заработок, уплату страховых взносов и другие обстоятельства. Без выяснения всех фактов, обстоятельств невозможно нормальное разрешение пенсионного вопроса, по поводу которого обратился гражда-

нин. Круг таких обстоятельств достаточно подробно излагается в нормативных правовых актах по социальному обеспечению.

Таким образом, результатом первой стадии правоприменительного процесса должно быть достижение фактической объективной истины. С целью достижения истины в ходе этой стадии особое внимание отраслевого законодательства уделяет доказыванию. В нем фиксируется, какие обстоятельства нуждаются в доказывании, а какие – нет. Например, постановлением Минтруда России от 27 февраля 2002 г. «Об утверждении Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами „О трудовых пенсиях в Российской Федерации“ и „О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации“» прямо говорится, что подлежат доказыванию и как это делается. Окончательную оценку доказательства всегда производит правоприменительный орган.

Вторая стадия правоприменительной деятельности – установление юридической основы дела. Другими словами, на этой стадии осуществляется выбор подлежащей правовой нормы. Она включает в себя ряд последовательных действий:

- 1) нахождение конкретной нормы, подлежащей применению;
- 2) проверка правильности того текста, в котором содержится требуемая норма;
- 3) проверка подлинности нормы и ее действия во времени, в пространстве и по кругу лиц;
- 4) уяснение содержания нормы.

Все перечисленные действия подчинены одной цели: правильно квалифицировать факты, имеющие значение для социального обеспечения конкретного лица. Иначе говоря, на этой стадии осуществляется *правовая квалификация существа дела*.

Решение дела по существу является третьей стадией правоприменительной деятельности. Как правило, решения по тому или иному вопросу о социальном обеспечении лица принимаются в виде правоприменительного акта. Под ним подразумевается индивидуально-определенный акт, совершаемый компетентным органом по конкретному юридическому делу с целью определить субъективное право (или указать на отсутствие такового) на тот или иной вид социального обеспечения или определить юридическую обязанность на основе соответствующих правовых норм.

Акты правоприменения являются индивидуальными (персонализированными) актами. Они порождают конкретные правовые последствия для участников социально-обеспечительных правоотношений, в том числе конкретного гражданина. Не все органы, осуще-

ствляющие социальное обеспечение, принимают такие акты. О праве на их издание можно судить только тогда, когда об этом сказано в том или ином акте, регламентирующем их деятельность, или прямо говорится об их правомочиях на этот счет.

Применение норм права социального обеспечения подразделяется на несколько форм. Преобладающими из них являются две формы: оперативно-исполнительная деятельность; правоохранительная деятельность или контроль (охрана прав от нарушений).

Под оперативно-исполнительной деятельностью понимается организация выполнения правовых норм социального обеспечения. Под данной деятельностью подразумевается также позитивное регулирование с помощью индивидуальных актов, например решение об установлении пенсии. При этом применяется диспозиция норм права социального обеспечения, имеющая положительное (позитивное) содержание.

С помощью оперативно-исполнительной деятельности государство должно обеспечивать прогрессивное развитие всех отраслей экономики, включая и сферу государственного социального обеспечения. Поэтому эта форма применения права является для общества главной и основной. Посредством этой формы объединяется и направляется деятельность министерств, ведомств и организаций, осуществляющих социальное обеспечение, обеспечиваются права граждан в этой сфере.

Правоохранительная деятельность охватывает охрану норм права от каких-либо нарушений, применение мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечение исполнения назначенных мер наказания, а также принятие мер по предупреждению нарушений в будущем. На практике это означает, что органы и организации, осуществляющие социальное обеспечение, занимаются такой деятельностью. Так, органы ПФР могут выносить решения о наложении денежного взыскания на получаемую гражданином пенсию (в виде удержания части причитающейся ему общей суммы пенсии), например, при представлении документов о стаже, в результате которых был установлен более высокий размер пенсии, чем ему полагался.

Особое значение в правоохранительной деятельности имеет процедурный и процессуальный порядок рассмотрения дел, связанных с социальным обеспечением. С их помощью гарантируется полное и всестороннее изучение обстоятельств, повлекших правонарушение; охраняются права граждан, привлекаемых к юридической ответственности, устраняется возможность ошибок и неправильных решений.

Таким образом, правоприменение как форма реализации права представляет собой воплощение в жизнь требований норм различ-

ных нормативных правовых актов, издаваемых вышеуказанными органами.

К применению права предъявляются соответствующие требования: законность, обоснованность, целесообразность, справедливость.

Требование законности означает, что при решении конкретного случая — по предоставлению того или иного вида социального обеспечения — правоприменительный орган должен основываться на определенной норме или их совокупности, прямо относящейся к рассматриваемому виду обеспечения. Кроме того, этот орган обязан строго и неукоснительно следовать точному смыслу нормы, действовать в рамках своей компетенции. При решении вопроса правоприменитель не имеет права присваивать себе полномочий, которые за ним не закреплены и не зафиксированы в законе.

Требование обоснованности подразумевает, что, во-первых, должны быть выявлены все факты, относящиеся к тому или иному вопросу социального обеспечения; во-вторых, такие факты должны быть тщательно и объективно изучены и признаны достоверными; в-третьих, все недоказанные факты должны быть отвергнуты.

Требование целесообразности означает, что правоприменитель выбирает оптимальную норму при решении вопроса о предоставлении какого-либо вида социального обеспечения конкретному гражданину. Иными словами, целесообразное решение вопроса — это следование той цели, которую ставил законодатель, издавая соответствующую правовую норму о социальном обеспечении.

Требование справедливости предполагает беспристрастность органа или уполномоченного лица, применяющего нормы права социального обеспечения, объективный подход к исследованию всех обстоятельств дела, к участвующим в нем лицам, к окончательному решению.

Для работников правоприменительных органов имеет важное значение толкование норм права. Под ним понимается деятельность органов, организаций, осуществляющих социальное обеспечение, которая направлена на установление содержания правовых норм, на раскрытие в них воли государственной власти.

Целью толкования является правильное, точное и единообразное понимание и применение закона, выявление его сути, которую законодатель вложил в формулировку.

Познание правовых норм о социальном обеспечении чаще всего связано с конкретным случаем, который необходимо решить. Мысленно «прилагаю» толкуемую норму к конкретному случаю, устанавливая, применима ли она к нему, мы тем самым познаем норму. Только так можно понять смысл (содержание) той или иной нормы, ее при-



менимость к рассматриваемому случаю. Трудно на основе абстрактных рассуждений уяснить для себя многие понятия и термины того или иного нормативного акта. Например, длительность страхового стажа влияет на размер трудовой пенсии. В законодательстве есть термин «периоды, включаемые в страховой стаж». Какие именно периоды включаются в страховой стаж, мы выясняем, обратившись к соответствующим нормам пенсионного акта, толкующим эти периоды.

Толкование — это сложное, комплексное и многоаспектное явление. Рассмотрим такой аспект толкования, как разъяснение содержания нормы. Под ним понимается деятельность определенных органов, имеющая целью обеспечить правильное и единообразное осуществление толкуемой нормы во всех случаях, на которые она рассчитана, устранить неясности и возможные ошибки при ее применении. Такое толкование дается в форме официального акта. Такие акты издаются в виде разъяснения, рекомендации, письма, обзоров практики. Правом издания таких актов обладают Минздравсоцразвития России, ПФР, ФСС России, Федеральный фонд ОМС, Минобороны России и иные организации, осуществляющие социальное обеспечение.

Таким образом, конечной (главной) целью осуществления социального обеспечения является *воплощение в жизнь прав граждан на социальное обеспечение* и обязанность соответствующих органов создать условия для этого и, наконец, предоставление социального обеспечения. Что достигается, как отмечалось выше, в ходе формирования и функционирования отношений по социальному обеспечению. (О субъектах, объекте и содержании правовых отношений достаточно подробно говорится в учебной литературе по курсу «Право социального обеспечения».)

Итак, в содержание осуществления социального обеспечения входит управление социальным обеспечением.

#### Контрольные вопросы

1. Что представляет собой управление социальным обеспечением?
2. Какие существуют виды администраций?
3. Перечислите признаки исполнительной власти.
4. Что означает понятие «осуществление социального обеспечения»?
5. Что представляет собой нормотворчество? Каковы его стадии?
6. На какие формы подразделяется применение норм права социального обеспечения?
7. Дайте определение правоприменения.

# ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

## 2.1. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

При определении понятия системы социального обеспечения мы исходим из того, что под системой понимается множество элементов (частей), находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенное единство, целостность<sup>1</sup>. Следовательно, государственное социальное обеспечение можно представить в виде некоей целостной системы, состоящей из множества элементов или нескольких подсистем (последние тоже могут делиться на части, элементы).

В основу определения системы социального обеспечения и выяснения отдельных ее элементов могут быть заложены различные системообразующие признаки (или критерии): формы организации; круг лиц, подлежащих обеспечению; виды обеспечения и условия их предоставления; размеры обеспечения; органы, осуществляющие социальное обеспечение; разновидности социального риска; источники финансирования социального обеспечения и пр. Например, по формам организации структурно государственная система социального обеспечения может быть представлена так:

- 1) обязательное социальное страхование;
- 2) социальное обеспечение отдельных категорий граждан за счет ассигнований из государственного бюджета<sup>2</sup>.

В основу такого деления государственной системы социального обеспечения положены такие критерии, как, например, субъектный состав — граждане, получающие соответствующие виды социального

<sup>1</sup> От греч. *systema* — целое, составленное из частей; соединение.

<sup>2</sup> Отдельные авторы, например Е.Е. Мачульская, в качестве самостоятельной формы социального обеспечения выделяют государственную социальную помощь. Мачульская Е.Е., Добрымыслов К.В. Право социального обеспечения: учеб. пособие. М., 2006. С. 17.

обеспечения; органы, их предоставляющие; источники финансирования социального обеспечения — единый социальный налог, страховые взносы, средства государственного или муниципального бюджета и т.д.

Наиболее популярна в научной литературе классификация государственной системы социального обеспечения *по видам* социального обеспечения<sup>1</sup>, которую условно можно представить следующим образом:

- пенсионная система;
- система социальных пособий и социальных компенсационных выплат;
- система социальных услуг (социального обслуживания);
- система социальной медицинской помощи и лечения;
- система государственной социальной помощи;
- система социальных льгот и преимуществ.

Указанные системы находятся между собой в определенной связи, так как базируются на правовых принципах социального обеспечения и выполняют его общие функции, имеют общий отраслевой метод правового регулирования отношений и т.п.

Все названные системы, несмотря на свой относительно самостоятельный характер, подчинены главной цели — материальному обеспечению определенных законодательством категорий граждан при наступлении соответствующих социальных рисков, установленных законодательством.

## 2.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА

Государственная пенсионная система в России в настоящее время не едина. Согласно действующему пенсионному законодательству, она состоит из двух относительно самостоятельных пенсионных систем — **обязательное пенсионное страхование** и **государственное пенсионное обеспечение**. Названы они так потому, что законодатель, надо полагать, хотел провести такое деление, исходя из существующих форм организации пенсионного обеспечения и, главным образом, в зависимости от финансовых источников — страховых платежей и средств государственного бюджета.

На наш взгляд, такое название пенсионных систем не совсем удачно, поскольку обе системы являются государственными, так как

<sup>1</sup> Каждую подсистему можно рассматривать как относительно самостоятельную систему в рамках общей системы государственного социального обеспечения.

все пенсии в рамках этих систем устанавливаются законом. Финансовые средства, направляемые на пенсионное обеспечение граждан, являются государственной собственностью. Гарантом предоставления пенсий по данным системам является государство.

Поэтому было бы логичнее именовать пенсионные системы следующим образом:

- а) пенсионное обеспечение в порядке обязательного пенсионного страхования, или страховая пенсионная система;
- б) пенсионное обеспечение, осуществляемое за счет ассигнований из государственного бюджета, или бюджетная пенсионная система.

Для простоты в дальнейшем мы будем придерживаться этих наименований.

**Страховая пенсионная система** — это система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, которая должна быть направлена на возмещение гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления пенсий в порядке обязательного страхового обеспечения.

**Бюджетная пенсионная система** — система правовых, экономических и организационных мер, создаваемых государством в целях компенсации гражданам заработка, утраченного в связи с прекращением государственной службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо компенсации вреда, нанесенного их здоровью при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Различий между двумя пенсионными системами много, поэтому назовем лишь главные из них: источники их финансирования; круг лиц, подлежащих обеспечению пенсиями; виды пенсий; условия предоставления пенсий; нормативные правовые акты, регулирующие пенсионные отношения; органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, и др. Рассмотрим некоторые из названных различий и критерии их разграничения.

**Источники финансовых средств.** В рамках страховой пенсионной системы таким источником является бюджет ПФР. Он формируется главным образом за счет страховых взносов; средств федерального бюджета; сумм пеней и иных финансовых санкций; доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обяза-

тельного пенсионного страхования. В последние годы появились и другие источники пополнения бюджета ПФР: это добровольные взносы физических лиц и организаций, уплачиваемые ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц. Есть и иные источники, не запрещенные законодательством РФ.

Финансирование пенсий по бюджетной пенсионной системе производится за счет средств государственного бюджета, включая федеральный, региональные (субъектов Российской Федерации) и местные (муниципальные) бюджеты. Эти средства формируются за счет налогов, предусмотренных налоговым законодательством, в том числе и части единого социального налога.

**Круг лиц, подлежащих обеспечению пенсиями.** Различия пенсионных систем можно наблюдать и в категориях лиц, обеспечиваемых пенсиями.

Страховая пенсионная система «обслуживает» застрахованных граждан данным видом обязательного социального страхования, т.е. граждан, имеющих право на трудовые пенсии. Ими являются граждане России, а также проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору; самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты); граждане, являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств; а также работающие за пределами территории России, в случае уплаты страховых взносов в установленном федеральным законом порядке. К ним также относятся лица, являющиеся членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занятые в традиционных отраслях хозяйства, и иные категории граждан, дела которых относительно обязательного пенсионного страхования решаются в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании».

Право на получение пенсии по бюджетной пенсионной системе имеют российские граждане, соблюдающие условия, предусмотренные Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении». К таковым относят, например, федеральных государственных служащих, военнослужащих, участников Великой Отечественной войны, граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, нетрудоспособных граждан, не имеющих право на трудовые пенсии. Иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, имеют пра-

во на получение пенсии на тех же основаниях, что и граждане России, если иное не предусмотрено вышеназванным законом или международными договорами Российской Федерации.

Помимо Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении», предоставление материального обеспечения отдельным категориям лиц за счет государственного бюджета осуществляется в соответствии с иными нормативными правовыми актами. Так, судьи, пребывающие в отставке, вправе получать ежемесячное пожизненное содержание согласно Закону РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»; а лица, имеющие особые заслуги перед Отечеством, вправе получать подобную выплату в соответствии с Федеральным законом от 4 марта 2002 г. «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. (Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении», строго говоря, не стал актом кодификационного значения в силу наличия множества норм как отсылающих к нормам других нормативных актов, так и не содержащих указаний на наличие иных правовых актов, предусматривающих имеющиеся виды пенсионных выплат гражданам.)

Для граждан, имеющих одновременно право на различные пенсии, устанавливается одна пенсия по их выбору.

**Различия в нормах предоставления пенсий** по двум пенсионным системам зависят и от категории лиц, о чем сказано выше.

Право на выплаты по страховой пенсионной системе определяется соответствующими условиями, установленными для той или иной трудовой пенсии. Так, право на трудовые пенсии по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет, и при наличии не менее пяти лет страхового стажа; либо те и другие, достигшие «сниженного» возраста (в связи с особыми условиями труда, природно-климатическими условиями проживания, медико-биологическими факторами, безработицей). При отсутствии стажа устанавливается социальная пенсия в соответствии с Законом о государственном пенсионном обеспечении. Трудовая пенсия по инвалидности предоставляется лицу, признанному инвалидом с установленным ограничением его способности к трудовой деятельности (III, II или I степени), при наличии у него страхового стажа установленной законом продолжительности. Для получения трудовой пенсии в случае потери кормильца необходимо иметь статус нетрудоспособного члена

<sup>1</sup> Хотя данные выплаты не именуются пенсией, по своему целевому назначению они носят характер специального пенсионного обеспечения указанных категорий граждан.

семьи умершего кормильца, состоявшего на его иждивении; либо выполнять иные требования, предусмотренные законодательством о трудовых пенсиях.

Для получения пенсий по бюджетной пенсионной системе для каждой категории граждан установлены свои условия. Они указаны в федеральных законах и других нормативных правовых актах. Так, право на пенсию за выслугу лет федеральные государственные служащие получают при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет и при условии увольнения их с федеральной государственной службы по основаниям, прямо указанным в Законе о государственном пенсионном обеспечении. Пенсия по инвалидности назначается военнослужащим, ставшим инвалидами в период прохождения ими военной службы по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин или не позднее трех месяцев после увольнения с военной службы либо в случае наступления инвалидности позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения военной службы. Условия обеспечения пенсиями других военнослужащих установлены в Законе РФ от 12 февраля 1993 г. «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».

Органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, различаются по некоторым критериям. Такими критериями могут быть и финансовые источники, за счет которых производятся пенсионные выплаты; организационно-правовые формы социального обеспечения; категории лиц, обеспечиваемых пенсиями; нормативные правовые акты, регулирующие пенсионные отношения.

Наличие названных пенсионных систем вовсе не предполагает существование только каких-либо двух конкретных органов, осуществляющих выплаты пенсий. Органы разные, что свидетельствует об отсутствии в стране единой общефедеральной пенсионной системы населения.

### **2.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ И КОМПЕНСАЦИОННЫХ ВЫПЛАТ**

Государственная система социальных пособий и компенсационных выплат в России достаточно обширна, как и регулирующая ее нормативная правовая база. Основными актами в данной сфере являются

Федеральные законы: от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; от 31 декабря 2002 г. «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан»; от 29 декабря 2006 г. «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»; Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» и др.

Основаниями классификации социальных пособий и компенсационных выплат являются:

- целевое назначение (компенсация заработка, дополнение доходов семьи, охрана здоровья матери и ребенка, обеспечение средств к существованию на период отсутствия у кого-либо из членов семьи заработка или иного дохода);
- продолжительность выплаты (единовременные, ежемесячные и периодические пособия);
- финансовые источники (средства ПФР, ФСС России, средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов РФ, субвенции);
- круг субъектов-получателей (пособия для всех и для работающих граждан);
- социально-правовые основания выплаты пособий (временная нетрудоспособность, деторождение, потребность охраны бюджета семьи при неординарных обстоятельствах, бедность);
- порядок определения размера пособий (пособия в размере, соотносимом с заработком родителя или с прожиточным минимумом в регионе; пособия в твердой денежной сумме);
- действие в пространстве (федеральные и региональные пособия);
- органы, предоставляющие пособия (работодатель и индивидуальный предприниматель, органы социальной защиты населения, ПФР и ФСС России, органы службы занятости и миграционной службы, органы субъектов РФ и муниципальных образований, выплачивающие пособия).

В целом структура государственной системы социальных пособий и компенсационных выплат может выглядеть следующим образом:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

- единовременное пособие при рождении ребенка;
- единовременное пособие на погребение;
- единовременное пособие при возникновении поствакцинальных осложнений;
- единовременные пособия при заражении вирусом иммунодефицита человека;
- единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком (на период отпуска до достижения им возраста полутора лет);
- ежемесячное пособие на ребенка<sup>1</sup>;
- ежемесячные пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;
- единовременные пособия вынужденным переселенцам;
- единовременные пособия беженцам;
- пособия гражданам, проходившим военную службу и уволенным с военной службы;
- единовременные денежные пособия гражданам, привлекаемым к борьбе с терроризмом;
- пособие по безработице;
- единовременные пособия для граждан из числа детей-сирот;
- другие пособия.

Наряду с названными социальными пособиями существуют также социальные компенсационные выплаты в связи с материнством, отцовством и детством, вынужденным переселением, безработицей и пр. Эти выплаты тоже можно представить в виде системы, состоящей из следующих частей:

- ежемесячная компенсационная выплата по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;
- ежемесячные компенсационные выплаты за время академического отпуска;
- ежемесячные компенсационные выплаты женам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел;
- ежемесячные компенсационные выплаты неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим уход.

Как видим, обе системы – социальных пособий и социальных компенсационных выплат – неоднородны. И той и другой свойствен-

<sup>1</sup> С 1 января 2005 г. предоставление данного пособия осуществляется правовыми решениями субъектов Российской Федерации.

ны те же классифицирующие признаки (критерии), которые присущи пенсионной системе. Хотя они не все и не всегда применимы по отношению к некоторым видам пособий и компенсаций.

Рассмотрим наиболее важные классифицирующие признаки.

С их помощью некоторые пособия могут быть сгруппированы на две относительно самостоятельные подсистемы – пособия в порядке обязательного социального страхования и пособия за счет ассигнований из государственного бюджета. Для ясности мы их назовем соответственно: *система социально-страховых пособий* и *система социальных бюджетных пособий*.

В основу деления на две системы положены такие критерии, как *источники* финансирования выплат и *круг лиц*, подлежащих обеспечению социальными пособиями.

К системе страховых социальных пособий можно отнести следующие виды выплат:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- пособие при рождении ребенка;
- пособие по уходу за ребенком (на период до достижения им возраста полутора лет);
- пособие на погребение.

Большинство перечисленных социальных пособий выплачиваются застрахованным гражданам за счет средств ФСС России.

Все остальные пособия относятся к бюджетной системе пособий. (Подробнее об этом см. учебную литературу по дисциплине «Право социального обеспечения».)

---

#### 2.4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ (СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ)

---

Наряду с денежной формой социального обеспечения граждан – в виде пенсий и пособий – в России действует и широко разветвленная натуральная форма государственной системы социального обеспечения – в виде социальных услуг, социального обслуживания.

В федеральных законах, регулирующих отношения по социальному обслуживанию граждан, нет однозначного указания на формы и виды социального обслуживания и социальных услуг. Так, в Феде-

ральном законе от 2 августа 1995 г. № 181-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» предусмотрены следующие *формы* социального обслуживания: стационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов; полустационарное социальное обслуживание; социально-медицинское обслуживание на дому; срочное социальное обслуживание; социально-консультативная помощь; социальная реабилитация инвалидов; социальное обслуживание семей с детьми и др. В других законах и подзаконных актах эти формы называются *видами* социального обслуживания.

Перечисленные формы обслуживания предоставляются гражданам в следующих типах учреждений: стационарные учреждения социального обслуживания; комплексные центры социального обслуживания населения; территориальные центры социальной помощи семье и детям; центры социального обслуживания; социально-реабилитационные центры для детей и подростков (несовершеннолетних); центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков; центры психолого-педагогической помощи населению; центры экстренной психологической помощи по телефону; центры социальной помощи на дому; дома ночного пребывания; специальные дома для одиноких престарелых; геронтологические центры; иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Довольно сложно применять все вышеперечисленные классифицирующие признаки рассмотренных государственных систем социального обеспечения по отношению к формам социального обслуживания. Поэтому выберем такие признаки классификации, как организационные формы социального обслуживания и круг лиц, подлежащих данному обслуживанию.

Исходя из этого общая государственная система социального обслуживания может состоять из следующих относительно самостоятельных систем:

- социальное обслуживание пожилых и инвалидов;
- срочное социальное обслуживание;
- социально-консультативная помощь;
- социальная реабилитация инвалидов;
- социальное обслуживание семей с детьми.

Существует достаточно широкий перечень социальных услуг, предоставляемых пожилым, инвалидам, семьям с детьми и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Конкретный вид таких оказываемых услуг зависит от типа учреждения (или формы социального обслуживания), которое их оказывает.

Набор услуг, оказываемых гражданам, законодательно определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Обычно предоставляемые услуги закрепляются в перечне гарантированных услуг, утверждаемых в регионе. Перечислим наиболее типичные из них: материально-бытовые услуги; услуги по организации питания, быта, досуга; социально-медицинские услуги; санитарно-гигиенические услуги; правовые услуги; реабилитационные услуги; ритуальные услуги. Некоторые из них могут предоставляться гражданам в разных сочетаниях и комбинациях.

В свою очередь используя вышеуказанные классификационные критерии, названные системы социального обслуживания могут иметь свои соответствующие подсистемы.

Система социального обслуживания пожилых и инвалидов включает в себя три основные подсистемы:

- стационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов;
- полустационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов;
- социально-медицинское обслуживание на дому пожилых и инвалидов.

В системе срочного социального обслуживания, находящейся в начальной стадии формирования, можно выделить подсистемы:

- временного приюта;
- бесплатной социально-консультативной помощи.

Систему социальной реабилитации инвалидов можно определить как состоящую из следующих подсистем:

- медицинская реабилитация инвалидов;
- профессиональная реабилитация инвалидов;
- трудовое устройство инвалидов;
- протезно-ортопедическая помощь инвалидам;
- обеспечение инвалидов средствами передвижения.

Система социального обслуживания детей может быть представлена в виде таких подсистем:

- социальное обслуживание детей дошкольного возраста в дошкольных детских учреждениях;
- социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- социальное обслуживание детей в приемной семье.

Как видим, четко выраженной дифференциации общегосударственной системы социального обслуживания на страховую и бюджет-

ную нет. Вместе с тем существует такой вид обязательного социального страхования, как страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний<sup>1</sup>.

Логично было бы предположить, что отдельно существует страховая система социального обслуживания пострадавших в результате несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний. Но такой самостоятельной страховой системы нет. Социальное обслуживание и социальные услуги таким пострадавшим гражданам предоставляются учреждениями в формах и видах, изложенных выше. Фонд социального страхования РФ, как страховщик, производит страховое возмещение стоимости обслуживания и социальных услуг по правилам, нормам и в порядке, установленным в действующем законодательстве о данном виде социального страхования.

## **2.5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ И ЛЕЧЕНИЯ**

Конституция РФ устанавливает право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 20, 41).

Общественные отношения в сфере охраны здоровья между медицинскими учреждениями и гражданином являются сложными по своему составу. Поэтому в правовой литературе нет единой точки зрения об их отраслевой принадлежности. Однако многие исследователи считают, что такие отношения регулируются нормами гражданского и административного права.

В этой связи целесообразно рассматривать медицинскую помощь и лечение, предоставляемые гражданам бесплатно либо за частичную оплату, в рамках предмета права социального обеспечения. Такие виды медицинской помощи и лечения мы называем социальными, так как медицинские организации предоставляют их гражданам в порядке алиментарности, т.е. без каких-либо обязанностей со своей стороны.

Следовательно, медицинскую помощь, оказываемую гражданам, и их лечение можно представить как государственную систему, состоящую из следующих частей:

- социальная медицинская помощь;
- социальная лекарственная помощь;
- санаторно-курортное лечение.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с последующими изменениями и дополнениями).

В свою очередь каждая из перечисленных частей общегосударственной системы охраны здоровья может рассматриваться как подсистема с соответствующим набором своих элементов.

К социальной медицинской помощи, которая оказывается государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения бесплатно, относятся следующие ее виды:

- первичная медико-санитарная помощь;
- скорая медицинская помощь;
- специализированная медицинская помощь;
- медико-социальная помощь гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями;
- медико-социальная помощь гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

Подсистема социальной лекарственной помощи гражданам включает в себя:

- бесплатную лекарственную помощь;
- лекарственную помощь, предоставляемую со скидкой от полной стоимости лекарств и препаратов медицинского назначения.

Принимая во внимание финансовый источник, за счет которого осуществляется санаторно-курортное лечение, можно говорить о двух основных подсистемах:

- санаторно-курортное лечение за счет средств обязательного социального страхования;
- санаторно-курортное лечение за счет средств государственного бюджета.

В зависимости от круга лиц и вида заболеваний система санаторно-курортного лечения состоит из следующих подсистем:

- санаторно-курортное лечение в санатории общего профиля;
- санаторно-курортное лечение в специализированных санаториях;
- санаторно-курортное лечение в санатории-профилактории;
- санаторно-курортное лечение в пансионате с лечением;
- санаторно-курортное лечение в пансионате с курортно-амбулаторным лечением.

## **2.6. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ**

Государственная социальная помощь по признаку формы социального обеспечения как способа удовлетворения потребностей граждан может быть определена в денежной и (или) в натуральной форме.

Государственная социальная помощь в денежной форме включает в себя следующие компоненты: помощь в виде пособий; помощь в виде субсидий; помощь в виде компенсаций и других социальных выплат.

Государственная социальная помощь в натуральной форме включает в себя набор социальных услуг:

а) дополнительную медицинскую помощь (обеспечение граждан бесплатными лекарствами по рецепту врача, предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение);

б) бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, на междугороднем транспорте к месту лечения и обратно.

Помимо указанных систем относительно самостоятельную систему составляют льготы и преимущества, предоставляемые отдельным категориям граждан. Льготы присутствуют во многих видах социального обеспечения. Точно определить признаки или критерии выделения льгот и преимуществ, как и их классификацию, довольно сложно. Более отчетливо проявляются три признака, с помощью которых их можно разграничить, — *субъектный состав* их получателей, *цель* и *условия* их предоставления. Кроме того, в законодательстве последнего времени сам термин «льготы» стал заменяться термином «меры социальной поддержки», и многие ранее существовавшие льготы заменяются денежными выплатами. (Об этом см. учебную литературу по дисциплине «Право социального обеспечения».)

#### Контрольные вопросы

1. Что представляет собой социальная защита населения?
2. Какие виды общественных отношений входят в понятие социального обеспечения?
3. Дайте характеристику пенсионной системы в России. Какие признаки ее дифференциации существуют?
4. Охарактеризуйте систему социальных пособий и компенсационных выплат.
5. Какие элементы входят в систему социальных услуг, предоставляемых гражданам?
6. Что представляет собой система охраны здоровья граждан?
7. Что отличает государственную социальную помощь от других видов социального обеспечения?

## ГЛАВА 3

### ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ПОНЯТИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ИХ РАБОТЫ

#### 3.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Государственная система социального обеспечения населения по видам обеспечения, как отмечалось выше, включает в себя: пенсионную систему; систему социальных пособий и компенсационных выплат; систему социальных услуг (социального обслуживания); систему социальной медицинской помощи и лечения; систему социальной помощи; систему социальных льгот и преимуществ.

Логично предположить, что каждой из названных систем должна соответствовать аналогичная, органично связанная с ней государственная система органов, непосредственно предоставляющих населению перечисленные виды социального обеспечения. Но этого нет. Причин множество: различия в финансовых источниках социального обеспечения, субъектном составе, в организационно-правовых формах обеспечения граждан и др. Нет и единого нормативного правового акта, в котором бы содержался конкретный перечень органов, предоставляющих те или иные виды социального обеспечения. Указание на такие органы можно найти только в результате анализа норм многочисленных правовых актов, так или иначе касающихся вопросов социального обеспечения граждан.

Рассмотрим, что в общих чертах представляют собой органы, функционирующие в сфере социального обеспечения, и каковы их различия.

Обязательными участниками (субъектами) отношений по непосредственному социальному обеспечению каким-либо видом социального материального блага считаются, с одной стороны, имеющие право или притязание на него граждане, с другой — компетентные органы и организации, предоставляющие тот или иной вид социального обеспечения, и которые определены законодательством.

Прежде выясним, о каких именно органах пойдет речь, если существуют две основные организационные формы социального обес-



печения — обязательное социальное страхование и обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета.

Вот два конкретных участника пенсионных отношений — застрахованный по обязательному пенсионному страхованию работник завода и военнослужащий из числа лиц офицерского состава. Предположим, что оба они имеют право на трудовую пенсию по старости и пенсию за выслугу лет.

Как было сказано ранее, пенсионная система состоит из двух относительно самостоятельных систем — страховой и бюджетной. Значит, работник завода по поводу своей пенсии должен будет обратиться в местный орган ПФР. А если у него есть накопительная пенсия (накопительная часть трудовой пенсии), которую он передавал в управление негосударственному пенсионному фонду, то он может обратиться и к данному фонду. Военнослужащий в свою очередь обращается через военный комиссариат по месту жительства в пенсионный орган Минобороны России. На этом примере отчетливо видно различие пенсионных органов, куда указанным лицам следует обращаться по поводу своей пенсии. Разграничивающими критериями здесь выступают *формы* организации пенсионного обеспечения — обязательное пенсионное страхование и государственное пенсионное обеспечение; виды государственных пенсий — трудовая и бюджетная; источники финансирования — бюджет ПФР и ассигнования из государственного бюджета и др.

Можно предположить, что такой подход можно использовать в отношении всех видов государственных пенсий, которые сгруппированы по двум пенсионным системам. Но это не так. Например, выплата социальной пенсии производится органом ПФР, хотя такая пенсия входит в состав бюджетной пенсионной системы.

Таким образом, не всегда имеющиеся критерии, например формы и виды социального обеспечения, могут прямо указывать на орган, предоставляющий тот или иной вид обеспечения.

Теперь выясним, какими могут быть компетентные органы в зависимости от такого вида социального обеспечения, как социальные пособия, и каковы категории их получателей. Наиболее типичный пример — предоставление пособия по беременности и родам.

Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» устанавливается право на пособие по беременности и родам разным категориям женщин. Например, такое пособие выдается женщинам, подлежащим социальному страхованию; обучающимся с отрывом от производства в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, в учреждениях послевузовского профессионального образования; проходящим военную службу по контракту, службу в каче-

стве лиц рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, и в других случаях.

По действующим правилам, указанным категориям женщин рассматриваемое социальное пособие назначается и выплачивается соответственно по месту их работы, учебы или службы. Но есть исключение. Так, это пособие назначается и выплачивается женщине *по* последнему месту работы (службы), если отпуск по беременности и родам наступил в течение месячного срока после увольнения с работы (службы) в следующих случаях: а) перевода мужа на работу в другую местность, переезда к месту жительства мужа; б) болезни, препятствующей продолжению работы или проживанию в данной местности (в соответствии с медицинским заключением, выданным в установленном порядке); в) необходимости ухода за больными членами семьи (при наличии медицинского заключения) или инвалидами I группы. Таким образом, в дело вступят различные органы, обязанные выплачивать это пособие.

Другой пример. Теперь речь пойдет о таком разграничивающем критерии, как финансовые источники выплаты пособия по беременности и родам. Они могут быть разные. Так, женщинам, подлежащим обязательному социальному страхованию, эти пособия выплачиваются работодателем за счет средств ФСС России. Этим же фондом финансируются расходы на пособия женщинам, обучающимся с отрывом от производства в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, в учреждениях послевузовского профессионального образования. Непосредственную же выплату такого пособия осуществляет администрация образовательного учреждения. Женщины, проходящие военную службу по контракту, службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, в Государственной противопожарной службе, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в таможенных органах, получают это пособие за счет средств государственного бюджета в соответствующем органе.

Как видно из примера, один и тот же вид социального обеспечения может осуществляться за счет одних и тех же денежных средств, но выдаваться разными органами. Или, наоборот, один и тот же орган может предоставлять несколько видов социального обеспечения за счет разных финансовых источников.

Итак, существует многообразие органов, непосредственно предоставляющих социальное обеспечение. Чтобы выяснить, какой именно орган предоставляет тот или иной вид социального обеспечения, в каждом конкретном случае необходимо анализировать многочислен-

ные нормативные правовые акты. Их исследование показывает следующее. Помимо органов, непосредственно предоставляющих какой-либо вид социального обеспечения, существуют и другие. К их числу, так или иначе имеющих отношение к вопросам социального обеспечения, можно отнести, например, федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, соответствующие органы субъектов РФ и местного самоуправления, фонды обязательного социального страхования, некоммерческие и иные организации, администрацию организаций и учреждений.

Не все из перечисленных органов напрямую соприкасаются с гражданами и предоставляют им тот или иной вид обеспечения. Они могут прямо или косвенно (опосредованно) иметь касательство к сфере социального обеспечения населения. Примером косвенного отношения к сфере социального обеспечения может служить деятельность федеральных органов законодательной власти. Так, Федеральное Собрание, как высший орган законодательной власти, нельзя назвать органом социального обеспечения, так как он не имеет непосредственной связи с конкретным гражданином. Но от принимаемых этим законодательным органом федеральных законов зависит само социальное обеспечение российских граждан.

Правительство РФ является федеральным государственным органом исполнительной власти общей компетенции, который следует считать главным инструментом исполнения конституционных норм, реализации основных направлений политики государства, в том числе и в социальной сфере. Для этого правительство наделено широкими полномочиями во всех областях жизни населения. На него также возложена ответственность за обеспечение прав и свобод граждан, включая и их социальное обеспечение. Само же федеральное правительство тоже не имеет прямого контакта с гражданами по поводу непосредственного предоставления им социального обеспечения.

Следовательно, имеются органы, на которые возложены вопросы осуществления (и общего управления) сферой социального обеспечения<sup>1</sup>.

Правительству РФ подчиняются центральные органы федеральной исполнительной власти — федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства и т.п.

Через них правительство проводит всю работу по выполнению возложенных на него законодательством задач, в том числе по социальному обеспечению. Так, в структуру федерального правительства входит Министерство здравоохранения и социального развития РФ

<sup>1</sup> О чем говорилось в первой главе настоящего учебного пособия.

(Минздравсоцразвития России). Через это министерство правительство обеспечивает осуществление государственной политики в области социального обеспечения. В свою очередь нижестоящие органы, подведомственные Минздравсоцразвития России, например районные или городские отделы (комитеты, управления, службы) социальной защиты населения<sup>1</sup> или занятости населения, напрямую связаны с гражданами, поскольку предоставляют им тот или иной вид социального обеспечения.

Таким образом, существуют органы, входящие в систему государственной исполнительной власти. Они в зависимости от своего положения (иерархического уровня по властной вертикали) могут иметь или не иметь прямую связь с гражданами по поводу их социального обеспечения. Все связи между указанными государственными органами (по вертикали — сверху вниз) основаны на принципе подчинения друг другу, т.е. отношений подчинения и власти. (Эти отношения регулируются нормами административного права. Они складываются в сфере деятельности исполнительной власти, например между органами, подведомственными Минздравсоцразвития России.)

Подобную аналогию можно проследить и во взаимоотношениях между органами, входящими в систему каждого социального страхового фонда (ПФР, ФСС России, фондов ОМС). Эти фонды не являются органами государственной исполнительной власти. Содержание же отношений между органами внутри структуры каждого фонда носит административный характер. Иными словами, во внутренних взаимосвязях указанных органов наблюдаются также отношения подчинения и власти. Поэтому такие отношения могут также регламентироваться нормами административного права. Следовательно, четко выраженные отношения административно-правового характера по вертикали имеются внутри самой системы некоторых органов, предоставляющих тот или иной вид социального обеспечения. Такие отношения есть между органами, входящими в структуру ПФР, ФСС России, фондов ОМС. Между самими органами (по вертикали) действует принцип подчинения и власти.

Как было сказано выше, в отдельных случаях предоставление некоторых видов социального обеспечения осуществляет работодатель в лице администрации организаций и учреждений. Тем самым государство делегировало им часть своих полномочий. В этом проявляется действие основного принципа права социального обеспечения — создание максимальных удобств гражданам при реализации ими своего права на тот или иной вид социального обеспечения.

<sup>1</sup> Так официально именуются данные органы.

При этом отметим главную особенность. Между субъектами материальных отношений по социальному обеспечению — гражданами и органами (организациями) — нет отношений подчинения и власти. Следовательно, административно-правовых отношений между гражданами — получателями материального блага, т.е. того или иного вида социального обеспечения, и органами, их предоставляющими, нет.

Таким образом, в сфере социального обеспечения существуют различные органы и организации. Условно мы их выделим в два основных типа. Первый тип — это органы, непосредственно предоставляющие соответствующие виды социального обеспечения. Ко второму типу отнесем органы, имеющие опосредованное отношение к социальному обеспечению. И те и другие так или иначе связаны друг с другом. Их деятельность одинаково важна, поскольку является гарантией осуществления прав граждан на социальное обеспечение.

Принимая во внимание объем полномочий органов, степень их участия в социальном обеспечении населения, можно выделить пять основных классов органов, осуществляющих свои функции по социальному обеспечению.

Первый класс — органы государственной власти и органы муниципальных образований. О них говорилось выше. Под ними также подразумеваются органы различных федеральных министерств и ведомств, например Минздравсоцразвития России, МВД России, Минобороны России и пр.

Второй класс — органы обязательного социального страхования. В данном случае речь идет об органах, входящих в структуру ПФР, ФСС России, фондов ОМС, начиная с федерального уровня и заканчивая местным уровнем.

Третий класс — негосударственные органы, например негосударственные пенсионные фонды. Им государство передало некоторые полномочия по накопительным пенсиям (накопительной части трудовой пенсии).

Четвертый класс — общественные организации: это профсоюзы, общественные организации инвалидов, например Всероссийское общество инвалидов, Всероссийское общество слепых, Всероссийское общество глухих.

Пятый класс — это работодатели (администрация организаций и учреждений), которые непосредственно осуществляют выдачу гражданам отдельных видов социального обеспечения.

Участие и роль этих органов в социальном обеспечении населения различна и зависит от того, какими полномочиями они наделены согласно действующему законодательству. Несмотря на имеющиеся

различия, у них есть одна общая и объединяющая их цель — социальное обеспечение граждан. Названные выше органы и осуществляют в целом социальное обеспечение в стране<sup>1</sup>.

### 3.2. ПОНЯТИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Одно из значений слова «организация» — это «организованность, планомерное продуманное устройство»<sup>2</sup>. Другими словами, организация — это совокупность разнообразных мер, принимаемых руководством органов социального обеспечения. Такие меры способствуют развитию, упорядочению и совершенствованию работы этих органов. Главная цель таких мер — упорядочить всю многогранную деятельность органов социального обеспечения.

Вне зависимости от типа, класса и уровня органов (федеральные, региональные или местные) и организационно-правовой формы социального обеспечения (обязательное социальное страхование, обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета) им свойственны одинаковые принципы, формы, методы и приемы организации своей работы. Это касается планирования работы; работы с обращениями граждан; с общественными организациями; ведения справочно-кодификационной работы.

#### Планирование работы

В основе планирования — основной метод осуществления организаторской функции и социальной политики государства. Планирование включает в себя следующие аспекты: разработку плана, организацию его осуществления, контроль по его выполнению. С помощью планирования решаются многие задачи, в том числе задачи повышения эффективности работы органов социального обеспечения.

В районных (городских) органах социального обеспечения составляются графики и планы работы. Графики работы утверждаются администрацией города (района) или руководителем органа социального страхового фонда. График работы предполагает обязательное указание рабочих и выходных дней, начала и окончания работы, перерыва

<sup>1</sup> Общие понятия и характеристика механизма осуществления социального обеспечения и его управления могут отдельно изучаться на факультативных занятиях.

<sup>2</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 824–825.

в работе. Приемные дни указываются отдельно, с указанием времени приема. В органах социального обеспечения используются разные системы (способы) приема: участковая система или функциональная. При участковой системе в органе социального обеспечения обычно бывает 2–3 приемных дня. Если орган применяет функциональную специализацию, то, как правило, все рабочие дни считаются приемными.

Каждый специалист органа социального обеспечения (в дальнейшем — работник) имеет свой график работы. На двери его рабочего кабинета указывается фамилия, имя, отчество, занимаемая должность, дни и время приема.

Приемные дни должны совпадать у всех работников органа социального обеспечения. Это необходимо для того, чтобы гражданам в определенных случаях можно было обратиться к руководителю или заместителю учреждения.

Некоторые органы социального обеспечения имеют консультационные пункты, расположенные на территории района или города. В таких случаях обязательно должен быть график работы этих пунктов с указанием их адреса.

Если в структуре учреждения социального обеспечения имеются структурные подразделения, например учреждения медико-социальной экспертизы, то в обязательном порядке вывешивается график их работы. Кроме того, на видном месте помещается график работы вышестоящего органа социального обеспечения.

Кроме графиков, в учреждении социального обеспечения составляется годовой перспективный план и текущий план работы.

Годовой план основных мероприятий утверждается администрацией района (города) или руководителем социального страхового фонда. В этот план обязательно включаются следующие разделы:

- 1) обеспечение граждан пенсиями;
- 2) обеспечение граждан социальными пособиями;
- 3) социальное обслуживание пожилых и инвалидов;
- 4) обеспечение трудового устройства и профессионального обучения инвалидов;
- 5) материально-бытовое обслуживание пенсионеров;
- 6) повышение квалификации работников органа;
- 7) методическая работа;
- 8) научная организация труда;
- 9) работа с общественностью;
- 10) просветительская работа — пропаганда правовых знаний;
- 11) культурно-массовая работа.

Эти разделы могут быть оформлены в виде самостоятельных годовых планов органа социального обеспечения.

На основе годового плана мероприятий составляются квартальные планы основных мероприятий, утверждаемые руководителем органа социального обеспечения.

Сотрудники учреждения составляют свои текущие рабочие планы на месяц, конкретизируя их с разбивкой на недели и дни.

К рабочим планам предъявляются соответствующие требования. Они должны быть конкретными, реально выполнимыми, содержать дату исполнения и исполнителя.

Все планы и графики, составляемые в учреждении социального обеспечения, подписываются его руководителем.

На практике применяется форма плана, содержащая следующие атрибуты: гриф утверждения (кем и когда утвержден план работы); наименование мероприятия; срок исполнения; исполнители (с указанием фамилии, имени, отчества, должности работника); отметка об исполнении; подпись составителя плана.

#### **Работа с обращениями граждан**

Согласно законодательству, каждый гражданин имеет право на обращение в органы законодательной, исполнительной власти и иные ведомства, представляющие интересы государства. Должностные лица этих органов в пределах установленной для них компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированные ответы в сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В целях установления единого порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц, а также организации приема населения в каждом органе социального обеспечения должны быть приняты соответствующие нормативные акты<sup>1</sup>.

Обращения граждан бывают разного характера. Чаще всего обращения оформляются в письменной форме. Можно выделить три основных вида обращения: заявление, жалоба, предложение. (Хотя заявители могут именовать свои обращения по-разному: просьба, обращение и пр.)

Заявление — это официальное обращение лица в орган или к должностному лицу органа социального обеспечения, например, по

<sup>1</sup> Например, инструкция по работе с обращениями граждан, застрахованных лиц, организаций и страхователей в Исполнительной дирекции ПФР и Ревизионной комиссии ПФР и Положение об организации приема граждан, застрахованных лиц, представителей организаций и страхователей в Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденные постановлением ПФР от 2 ноября 2007 г. № 275п.

поводу реализации своего субъективного права на тот или иной вид обеспечения; реализации своего законного интереса в сфере социального обеспечения; по поводу недостатков в работе подразделений данных органов и пр. Заявления могут быть единоличными или коллективными.

Жалоба — вид обращения по поводу нарушения:

а) субъективного права на какой-либо вид социального обеспечения;

б) охраняемых законом интересов гражданина в этой сфере.

Жалобы могут быть обоснованными или необоснованными.

Предложения — вид обращения, целью которого является совершенствование работы органов социального обеспечения.

При работе с приведенными видами обращений применяется инструкция о работе с письменными обращениями граждан. В инструкции обычно устанавливается порядок рассмотрения таких обращений. Он состоит из нескольких этапов работы с ними: приема, регистрации, рассмотрению по существу, анализа, подготовки проекта ответа, ответа заявителю.

Схема анализа поступающих обращений может состоять из следующих разделов: 1) общее количество поступивших обращений, в том числе повторных; 2) характер (содержание) обращения; 3) откуда поступило обращение; 4) обоснованность или необоснованность обращения; 5) сроки рассмотрения обращения; 6) исполнитель; 7) принятые меры по конкретному обращению гражданина.

Работа с письмами складывается из нескольких этапов: приема, регистрации, учета, рассмотрения, подготовки ответа, отправки ответа.

При приеме писем проверяется правильность указания их адреса; письма, доставленные не по назначению, немедленно возвращаются почтовому предприятию связи для возврата адресату. Вложения, содержащиеся в конверте, проверяются, пересчитываются и скрепляются с конвертом. Отсутствие указанных в письме приложений или их части отражается в акте, о чем сообщается заявителю. На письмах граждан, полученных на личном приеме, делается пометка «с личного приема».

Письма должны быть зарегистрированы в день их поступления в специальном журнале поступившей корреспонденции. Анонимные письма не регистрируются и не рассматриваются. На каждое письмо заводится регистрационная контрольная карточка установленного образца.

Зарегистрированное письмо гражданина в день регистрации подается руководителю органа социального обеспечения. Он поручает работнику органа рассмотреть поставленные в обращении вопросы

и подготовить проект ответа на него. (Это называется письменная резолюция руководителя.)

Письма передаются исполнителю под расписку в журнале или в регистрационной контрольной карточке. Если исполнителей по письму несколько, то ответственным считается первый исполнитель, указанный в резолюции руководителя. Ответственность за это в таких случаях в равной степени несут все указанные в резолюции исполнители.

Запрещается передавать жалобы тем лицам, на которых жалуется заявитель.

Полученные от заявителя документы возвращаются ему заказным письмом вместе с ответом. В тех случаях, когда документы приобщены к материалам проверки, пенсионному или медицинскому делу или делу получателя социального пособия, об этом сообщается заявителю.

При возвращении документов в письме перечисляются наименования их подлинников (например, о составе семьи, медицинские или иные документы) и указывается общее число приложений.

Письма, находящиеся на контроле в вышестоящих органах социальной защиты или социального обеспечения, подлежат возврату вместе с ответом. В другие контролирующие органы письма возвращаются только по их требованию.

Подписанные письма передаются для отметки на алфавитно-регистрационной карточке. После этого регистрируются в журнале исходящей корреспонденции и потом отправляются адресату.

Сроки рассмотрения писем граждан и контроль за своевременным их рассмотрением предусмотрены Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

По общему правилу письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Кроме этого, установлена и возможность продления срока рассмотрения обращения, но не более чем на 30 дней.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другие органы может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностных лиц документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

<sup>1</sup> Например: Положение об организации приема граждан в Федеральной службе по труду и занятости, План-график приема граждан Федеральной службой по труду и занятости, утвержденные приказом Роструда от 11 декабря 2006 г. № 325.

Началом срока исполнения дела в связи с обращением гражданина считается день поступления письма в учреждение, а его окончанием — день направления окончательного ответа заявителю или в контролирующий орган.

Для соблюдения установленных сроков в письмах-запросах обязательно указывается ожидаемый срок получения ответа.

Анализ писем граждан является обязанностью государственных органов и органов социальных страховых фондов.

Для изучения характера писем и причин, порождающих обращения граждан, ежеквартально проводится их анализ. При проведении анализа особое внимание уделяется тем жалобам, по которым были восстановлены нарушенные права и законные интересы граждан или выявлены недостатки в деятельности органов или учреждений социального обеспечения или отдельных должностных лиц, а также фактам несвоевременного рассмотрения писем.

На основании результатов проведенного анализа разрабатываются мероприятия по устранению причин и условий, порождающих обращения граждан, по улучшению социального обслуживания населения и другим направлениям деятельности органов или учреждений социального обеспечения.

Предложения, направленные на совершенствование законодательства о социальном обеспечении и улучшение работы органов или учреждений социального обеспечения, систематически обобщаются. Информация о них высылается в вышестоящие органы государственной власти и учреждения.

Таким образом, обращения граждан выполняют несколько функций:

- 1) обращения граждан — это одна из форм участия граждан в управлении делами государства;
- 2) один из способов восстановления нарушенного права;
- 3) один из источников информации для органов государственной власти и местного самоуправления;
- 4) обращение можно рассматривать как один из способов устранения нарушений законности и предотвращения правонарушений.

Однако в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» есть нормы, ухудшающие положение граждан по сравнению с ранее действовавшими нормами, содержащимися в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Во-первых, сужена сфера применения этого закона. Ранее под обращением подразумевались предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственные и общественные органы,

предприятия, учреждения, организации, должностным лицам. Теперь под обращением подразумеваются предложение, заявление, жалоба, направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Должностное лицо определяется как лицо, которое постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляет функции представителя власти либо выполняет организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. А это не соответствует определению должностного лица, даваемому в других законодательных актах. Например, согласно ст. 2.4 Кодекса об административных правонарушениях РФ, к должностным лицам отнесены также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Получается, данный закон не регулирует порядок рассмотрения обращений граждан, направленных, скажем, руководителям предприятий, учреждений, общественных организаций, т.е. не является универсальным.

Во-вторых, если сравнить установленный в названных документах порядок рассмотрения обращений, то выяснится, что сроки рассмотрения обращений изменились не в пользу заявителя. В настоящий момент письменное обращение рассматривается 30 дней с момента регистрации. Ранее действовавшее законодательство предусматривало возможность безотлагательного, но не позднее чем в течение 15 дней, разрешения вопроса по существу, если обращение не требовало дополнительной проверки.

В-третьих, ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в настоящее время регламентирующая порядок организации личного приема граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, обязывает служащего только доводить до сведения граждан информацию о месте и времени приема. В то время как п. 6 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» устанавливалось, что прием граждан должен проводиться в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы, в удобное для них время, по необходимости — в вечерние часы, по месту работы и жительства.

В-четвертых, Указ Президиума Верховного Совета СССР содержал положение о том, что предложения, заявления и жалобы граждан, поступающие из редакций газет, журналов, радио, телевидения и других средств массовой информации, и связанные с ними опубликованные в СМИ материалы рассматриваются в том же порядке и в те же

сроки, что и письменные обращения граждан. Подобное положение отсутствует в действующем в настоящее время федеральном законе.

В-пятых, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает возможность должностного лица принять решение о безосновательности обращения и прекращении переписки с гражданином в случае, если в обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались ответы по существу. Это позволяет предположить, что должностные лица и заявители нередко будут иметь разные точки зрения на то, что является существом вопроса в каждом конкретном случае.

Таким образом, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» несовершенен, так как не обеспечивает такого организационно-правового механизма рассмотрения обращений, который максимально способствовал бы защите интересов граждан, восстановлению их нарушенных прав и удовлетворению законных требований.

#### **Организация справочно-кодификационной работы**

Законодательство о социальном обеспечении, как отмечалось ранее, не кодифицировано. По этой причине правовая база не систематизирована в достаточной мере.

Во всех органах социального обеспечения проводится справочно-кодификационная работа. Такая работа позволяет правильно применять действующее отраслевое законодательство. Для этого необходимо обеспечить надлежащий учет, систематизацию и хранение нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Правильное ведение систематизации законодательства позволяет работнику органа социального обеспечения быстро найти конкретную норму соответствующего нормативного правового акта, дать исчерпывающий ответ на любой вопрос. Иными словами, систематизация способствует правильному применению отраслевых норм. В настоящее время существует два вида (или формы) систематизации законодательства: в электронном виде и на бумажных носителях.

Электронная версия законодательства распространена в тех районах и городах, где установлены современные электронные средства связи и имеется компьютерная техника. Здесь применяются информационно-поисковые системы со специальными программами типа «КонсультантПлюс», «ГАРАНТ» и пр.

<sup>1</sup> Под систематизацией понимается деятельность по упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в определенную внутренне согласованную систему.

В районах и городах, где нет электронных средств связи, применяется бумажный («ручной») вид систематизации законодательства. Эта работа довольно сложная и трудоемкая и требует от работников определенных навыков. В таких случаях систематизация представляется собой подшивки нормативных правовых актов, контрольные экземпляры нормативных правовых актов, хронологические журналы регистрации нормативных правовых актов.

Подшивки ведутся по различным актам законодательства — федеральные законы, законы субъекта Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств, касающиеся социального обеспечения граждан (постановления, приказы, инструктивные письма) и пр.

Хронологические подшивки представляют собой подшиваемые нормативные правовые акты в строго хронологическом порядке (в одну папку) отдельно за каждый год.

Тематические подшивки ведутся по разделам законодательства — пенсии, пособия, социальное обслуживание, льготы и т.д. Они подшиваются в хронологическом порядке (в разные папки) до отмены основного нормативного акта.

В некоторых органах социального обеспечения ведутся контрольные экземпляры подшивок основных законодательных актов, например о пособиях, сборники нормативных правовых актов о социальном обслуживании, о льготах и т.д. В контрольные экземпляры вносятся отметки об отмене, изменении, дополнении акта точно так же, как и в подшивке.

Вместо хронологических подшивок могут вестись хронологические журналы регистрации нормативных правовых актов. Акты в них регистрируются в строгом хронологическом порядке. Затем они вкладываются в тематические подшивки.

Имеются и другие формы и приемы систематизации, например алфавитно-предметные журналы и т.д.

#### **Контрольные вопросы**

1. Дайте общую характеристику органов, осуществляющих государственное социальное обеспечение.
2. Расскажите, какие органы осуществляют общее управление, а какие — оперативное управление.
3. Что представляет собой планирование работы в органах социального обеспечения?
4. Какими нормативными актами регламентируется работа органов социального обеспечения с обращениями граждан?
5. Изложите содержание организации справочно-кодификационной работы в органах социального обеспечения.

## ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

### 4.1. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Функции<sup>1</sup> по выработке государственной политики и по правовому регулированию в области социальной защиты и социального обеспечения населения в стране осуществляет специальный федеральный орган исполнительной власти. В настоящее время таковым органом является Минздравсоцразвития России<sup>2</sup>. Оно осуществляет также координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, а также координирует деятельность ПФР, ФСС России, ФФОМС.

Свои функции Минздравсоцразвития России осуществляет во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Феде-

<sup>1</sup> Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами.

<sup>2</sup> В ходе проводившейся административной реформы произошла реорганизация Министерства здравоохранения РФ и Министерства труда и социального развития РФ. На их основе было сформировано данное министерство. (Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».)

рации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями независимо от их организационно-правовой формы<sup>1</sup>.

Полномочия Минздравсоцразвития России разнообразны. Оно вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ о социальном развитии. По вопросам, требующим решения федерального правительства, министерство готовит и другие документы — проекты планов работы, прогноз показателей своей деятельности и др.

Минздравсоцразвития России вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты по вопросам, которые отнесены к его компетенции. Так, оно утверждает положения о территориальных органах подведомственных ему федеральных служб и агентств<sup>2</sup>. При этом оно руководствуется своим Регламентом, утвержденным приказом Министра от 17 января 2007 г. № 37.

Министерство принимает различные нормативные акты в соответствии с направлениями своей деятельности. Например, в сфере здравоохранения оно утверждает порядок организации медицинской и скорой медицинской помощи гражданам; определяет виды, объем и стандарты качества специализированной медицинской помощи, оказываемой в государственных или муниципальных учреждениях здравоохранения, а также виды и объем медико-социальной помощи гражданам, страдающим опасными заболеваниями, и др.

В сфере пенсионного обеспечения министерство также принимает разные виды актов, например Порядок организации работы по вопросам, касающимся ведения пенсионной документации, подтверждения периодов работы и стажа, дающей право на различные виды пенсий, их подсчета и т.п.; Правила, регламентирующие обращение за пенсиями, их назначение и выплату, перерасчет размера пенсии, переход с одного вида пенсии на другой; Перечень документов, необходимых для установления пенсий; разъяснения о порядке применения законодательства о пенсионном обеспечении; Положение об особен-

<sup>1</sup> Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 (с последующими изменениями и дополнениями).

<sup>2</sup> Например: Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по субъекту Российской Федерации, утвержденное приказом Минздравсоцразвития России от 24 апреля 2006 г. № 308.



ностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и иные виды актов.

В сфере социального обслуживания граждан министерство принимает акты, аналогичные приведенным выше, — Порядок заключения, изменения и расторжения договоров о стационарном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов; Формы примерного договора о стационарном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов; Перечни заболеваний, возникновение или обострение которых может быть связано с выполнением работ по ликвидации последствий аварий на Чернобыльской АЭС и других территорий; Форма справки, подтверждающей факт установления инвалидности, и пр.

Министерство также обобщает практику применения законодательства, проводит анализ реализации государственной политики в закрепленных за ним сферах деятельности. Работники аппарата министерства организуют прием граждан, обеспечивают своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принимают по ним решения и направляют ответы в установленные законодательством сроки. При этом они руководствуются Должностным регламентом федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах.

Минздравсоцразвития России наделено соответствующими полномочиями по международному сотрудничеству в относящейся к его деятельности области.

Возглавляет этот федеральный орган министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Структурными подразделениями министерства являются департаменты, формируемые по направлениям деятельности. В их состав входят соответствующие отделы.

Помимо вопросов организационного характера, касающихся непосредственно самого министерства, министр наделен рядом полномочий в области взаимодействия с внебюджетными фондами обязательного социального страхования. Так, министр вносит в Правительство РФ предложения о назначении на должность и об освобождении от должности руководителей ПФР, ФСС России, ФФОМС; проекты нормативных правовых актов, регулирующие деятельность названных фондов; по представлению руководителей указанных фондов — проекты федеральных законов о бюджетах фондов и об их исполнении.

Министр принимает нормативные правовые акты по направлениям деятельности перечисленных фондов и назначает проверки их деятельности<sup>1</sup>.

Министр обладает также и другими правами, в частности, дает поручения федеральным службам и агентствам, подведомственным министерству, и контролирует их исполнение; отменяет противоречащие федеральному законодательству решения подведомственных федеральных служб и агентств; издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам в сфере деятельности министерства — приказы ненормативного характера.

Финансирование содержания министерства осуществляется за счет предусмотренных федеральным бюджетом средств.

В ведении министерства находится ряд федеральных служб и агентств, хотя не все они имеют непосредственное отношение к социальному обеспечению населения.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является федеральным органом исполнительной власти. Она осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Служба осуществляет и другие функции, например, ее работники регистрируют лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению и пр.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития наделена различными полномочиями. Вот наиболее приоритетные из них: 1) осуществляет контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания; 2) контролирует порядок производства медицинской экспертизы, порядок установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, организации и осуществления МСЭ, а также за обеспечением реабилитации инвалидов; 3) выдает лицензии на осуществление медицинской деятельности и деятельности по оказанию протезно-ортопедической помощи; 4) регистрирует предельные отпускные цены на жизненно необходимые лекарственные средства;

<sup>1</sup> Хотя, согласно положениям ст. 13 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», только Правительство РФ должно осуществлять управление системой обязательного социального страхования, а не какое-либо министерство. В действительности правительство, предоставив министру широкие полномочия, касающиеся деятельности фондов обязательного социального страхования, по существу, делегировало свои функции данному министерству.

5) осуществляет в установленном порядке проверку деятельности организаций, осуществляющих социальную защиту населения; 6) организует прием населения по вопросам, входящим в ее компетенцию, обеспечивает полное и своевременное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним соответствующие решения.

Работники этой службы для решения возложенных на них задач имеют и соответствующие права: давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции названной службы; запрашивать и получать различные сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, входящим в их компетенцию, и др.

Федеральная служба по труду и занятости, например, осуществляет государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве и за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения, приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты, за регистрацией инвалидов в качестве безработных; регистрирует граждан в целях поиска подходящей работы и безработных граждан; оказывает государственные услуги в содействии гражданам в поиске подходящей работы, в осуществлении социальных выплат безработным; проводит проверки, обследования, выдачу обязательных для исполнения предписаний по устранению нарушений, осуществляет привлечение виновных к ответственности, рассмотрение дел об административных правонарушениях; содействует в организации профессиональной подготовки, повышении квалификации и переподготовки безработных граждан, а также их психологической и социальной поддержки и пр.

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития. В частности, оно занимается вопросами оказания медицинской помощи; предоставления услуг в области курортного дела; организации судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз; оказания протезно-ортопедической помощи; реабилитации инвалидов, организации предоставления социальных гарантий социально незащищенным категориям граждан; социального обслуживания инвалидов; проведения медико-социальной экспертизы и др.

Для выполнения поставленных задач это агентство организует деятельность государственной службы МСЭ, государственной службы реабилитации инвалидов и государственной службы реабили-

ционной индустрии; занимается установлением причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием радиации, связи заболевания с профессией, организует деятельность по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф и пр.

Возглавляют эти органы руководители, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Правительством РФ.

Финансирование расходов на содержание служб и агентств осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Их самостоятельность определяется полномочиями, установленными для них соответствующими нормативными правовыми актами – положениями об этих органах.

Итак, государственная система органов социального обеспечения населения на федеральном уровне представляет собой сложную организационно-управленческую структуру:

- Минздравсоцразвития России и его центральный аппарат (департаменты и отделы);
- федеральные службы<sup>1</sup>;
- федеральные агентства.

Органы социального обеспечения на уровне субъектов Российской Федерации, на районном (городском) и местном уровне могут носить разные наименования – министерства, департаменты, комитеты, управления, отделы социального развития или социальной защиты населения (региональные и местные органы социального обеспечения), но задачи и функции в целом у них одинаковые.

Особенностью нижестоящих органов социального обеспечения населения в субъектах Российской Федерации является то, что они находятся в двойном подчинении – Минздравсоцразвития России и администрации субъекта Российской Федерации, района (города), муниципальных образований.

---

#### 4.2. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

Правомочия региональных органов социального обеспечения населения определяются теми задачами, которые стоят перед Минздравсоцразвития России.

---

<sup>1</sup> Например: Положение о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324.

Основные задачи, функции и организационная структура региональных органов социального обеспечения закрепляются в Положениях об этих органах, которые обычно утверждаются актами исполнительного органа субъектов РФ.

Региональный орган социального обеспечения, или, как его обычно называют, региональный орган социальной защиты населения (региональный орган СО, региональный орган СЗН), является отраслевым органом исполнительной власти субъекта РФ, обеспечивающим реализацию политики Российской Федерации и субъекта РФ в области социальной защиты пожилых граждан, инвалидов, семей с детьми, а также иных нетрудоспособных категорий населения, нуждающихся в социальной поддержке.

Региональный орган СЗН в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, международными договорами России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, Конституцией, уставом или положением о субъекте РФ, законами и иными нормативными правовыми актами о субъекте РФ, а также Положением о региональном органе социального обеспечения.

Региональный орган СО, как правило, является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, бюджетные и иные счета в банке и казначействе. Финансирование расходов на его содержание осуществляется за счет средств, предусмотренных в бюджете субъекта РФ на государственное управление. Имущество, необходимое для осуществления деятельности, передается данному органу в оперативное управление.

Свою деятельность Региональный орган СЗН осуществляет во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, Законодательным органом субъекта РФ, органами исполнительной власти субъекта РФ, отделениями ПФР, ФСС России, ТОФМС, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Региональный орган СО возглавляет государственную систему органов социального обеспечения. (На местах они чаще всего имеют наименование органов социальной защиты населения.) Организационная структура его может включать в себя:

- республиканские, краевые, областные, окружные и районные управления (комитеты, отделы) социальной защиты населения;
- учреждения нестационарного и стационарного социального обслуживания;

- учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы (МСЭ);

- учреждения государственной службы реабилитации инвалидов;

- учреждения социальной помощи для лиц без определенного места жительства;

- центр по обработке информации по начислению и выплате пенсий и пособий;

- центры помощи семье и детям;

- социальные приюты для детей и подростков;

- другие государственные учреждения, осуществляющие деятельность в области социальной защиты населения.

Основными задачами регионального органа являются:

- реализация государственной политики в области социальной защиты престарелых граждан, инвалидов, семей с несовершеннолетними детьми, а также нуждающихся в социальной поддержке иных нетрудоспособных групп населения, проживающих в регионе;

- осуществление межотраслевой координации в области социальной защиты населения и мониторинга социально-экономического положения отдельных групп населения, анализ на его основе состояния социальной поддержки пожилых граждан, инвалидов, профилактики детской беспризорности и безнадзорности, положения семьи и прогнозирование путей развития социальной защиты;

- формирование оптимальной сети органов и учреждений социальной защиты, повышение эффективности их работы, развитие новых форм и видов социального обслуживания населения, в том числе за счет привлечения негосударственных организаций;

- организация работы по внедрению современных информационных технологий и автоматизированных систем, формирование банка данных обслуживаемых лиц;

- обеспечение контроля за правильным и единообразным применением законодательства, требований государственных стандартов, иных норм в области организации социальной защиты населения.

Региональный орган СЗН осуществляет многие функции, такие как:

- разработка мероприятий по реализации государственной политики в области социальной защиты населения (целевые и комплексные программы, проектов законов и иных правовых актов субъекта РФ, регулирующих отношения в области социальной защиты населения, внесение этих проектов на рассмотрение в соответствующие органы

исполнительной власти субъекта РФ и должностным лицам, проведение заключения по проектам правовых актов, подготовленных другими органами исполнительной власти города;

– осуществление организационно-методического руководства работой нижестоящих органов социальной защиты населения, других подведомственных учреждений по выполнению ими во взаимодействии с территориальными органами исполнительной власти возложенных задач по социальной защите населения;

– организация работы по назначению и выплате пособий семьям с детьми, ежемесячных и единовременных компенсаций малообеспеченным жителям региона, организация других социальных выплат;

– взаимодействие с учреждениями почтовой связи, кредитными и другими организациями по вопросам осуществления социальных выплат;

– организация работы по материально-бытовому устройству инвалидов и престарелых, установлению статуса льготных категорий граждан и выдаче документов о праве на льготы. При этом орган осуществляет в пределах своей компетенции контроль за реализацией соответствующими ведомствами льгот, установленных законодательством для отдельных категорий граждан;

– заключение договоров с транспортными организациями, осуществляющими междугородные перевозки льготных категорий граждан, а также с операторами связи и возмещение им понесенных расходов в порядке, установленном законодательством;

– организация работы по социальному обслуживанию пожилых и инвалидов, разработка мер, направленных на повышение эффективности, развитие форм и видов социального обслуживания, обеспечение адресной социальной поддержки малоимущих.

Региональный орган СО организует социально-бытовое, медицинское и культурное обслуживание лиц, проживающих в стационарных учреждениях социальной защиты; работу по медико-социальной экспертизе граждан, а также формирует и развивает сеть учреждений Государственной службы МСЭ.

Сотрудники регионального органа СЗН принимают меры по созданию и развитию сети органов и учреждений социальной защиты в зависимости от потребности в них населения, а также содействуют созданию и развитию негосударственных служб, осуществляющих социальное обслуживание нетрудоспособного населения.

Основные задачи регионального органа СЗН определены и в финансовой сфере. К ним относится, например, участие в разработке проекта закона о бюджете субъекта РФ; выполнение функций распорядителя бюджетных средств региона; осуществление контроля за ис-

полнением бюджета и использованием внебюджетных средств и внутриведомственного контроля деятельности подведомственных учреждений и организаций; организация и проведение конкурсов по размещению заказа на поставку товаров; выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд в сфере социального обеспечения.

С учетом мнения территориальных органов исполнительной власти субъекта РФ региональным органом СЗН разрабатываются предложения по развитию и укреплению материально-технической базы отрасли, формируется перечень объектов строительства и реконструкции для включения их в социальный заказ и др.

На региональный орган СО возложено решение и таких задач, как взаимодействие с территориальными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по всем вопросам социальной защиты населения, а также с общественными, благотворительными, коммерческими, некоммерческими организациями; определение потребности подведомственных ему органов и учреждений в специалистах, осуществление контроля за работой по подбору и расстановке кадров в них; организация подготовки и повышения квалификации работников; проведение работы по реализации социальных гарантий, установленных для государственных служащих; решение вопросов улучшения условий труда и быта сотрудников; осуществление в пределах своей компетенции контроля за соблюдением федерального законодательства и законодательства субъекта РФ в области социальной защиты населения и пр.

В установленные сроки работники регионального органа СО рассматривают предложения, заявления и жалобы граждан, а также осуществляют прием населения по вопросам, отнесенным к его компетенции; анализируют причины, вызывающие обращения граждан, и принимают соответствующие меры к их устранению.

Для решения задач региональный орган СО имеет право:

– вносить предложения по совершенствованию законодательства в области социальной защиты населения;

– принимать меры по развитию системы социальной защиты и вносить в правительство субъекта РФ предложения о введении новых форм обслуживания, о развитии сети учреждений, видов социальной помощи;

– обобщать практику применения законодательства по вопросам социального обеспечения, издавать и направлять в подведомственные организации инструктивно-методические указания по различным направлениям деятельности;

– владеть и пользоваться имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления и т.д.

Руководство региональным органом СЗН осуществляется по принципу единоначалия, возглавляет его руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности исполнительным органом субъекта РФ. По представлению руководителя регионального органа СЗН его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности в аналогичном порядке.

Для того чтобы решать поставленные перед региональным органом СЗН основные задачи, его руководитель наделен широкими полномочиями: организация работы и руководство деятельностью регионального органа СЗН, координация и контроль за деятельностью подведомственных органов и учреждений социальной защиты; участие в заседаниях правительства субъекта РФ, различных совещаниях, проводимых региональными органами государственной власти по вопросам, отнесенным к компетенции данного органа; внесение в установленном порядке на рассмотрение органов исполнительной власти субъектов РФ и должностных лиц проектов правовых актов, предложений по совершенствованию законодательства региона, иных предложений по вопросам деятельности регионального органа СЗН.

В пределах своей компетенции руководитель регионального органа СО издает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения работниками регионального органа и подведомственных органов и учреждений социальной защиты, осуществляет контроль за их исполнением, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата регионального органа, а также руководителей нижестоящих учреждений социальной защиты населения, руководителей стационарных учреждений социального обслуживания и других подведомственных ему учреждений, заключает с ними трудовые договоры. Назначение на должности руководителей нижестоящих органов социальной защиты населения осуществляется по согласованию с главами административно-территориальных образований. Руководитель регионального органа СЗН также определяет полномочия своих заместителей, распределяет обязанности между ними, утверждает должностные инструкции руководителей структурных подразделений регионального органа, утверждает положения о структурных подразделениях регионального органа СЗН, положения (уставы) о подведомственных органах и учреждениях, а также структуру и штатное расписание, смету расходов на содержание работников в пределах ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта РФ на государственное управление.

Руководитель регионального органа СЗН ведает и кадровыми вопросами: организует работу по повышению квалификации кадров,

формированию кадрового резерва, улучшению условий труда и быта сотрудников, обеспечивает соблюдение государственным служащими и другими работниками правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, порядка работы со служебными документами.

Как руководитель государственного органа, он подписывает бухгалтерскую и статистическую отчетность, несет ответственность за правильность и своевременность ее представления, осуществляет другие полномочия в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъекта РФ.

При региональном органе СЗН образуется коллегия, в состав которой входят руководитель органа СЗН (председатель коллегии), его заместители (члены коллегии по должности), руководители структурных подразделений и подведомственных организаций. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются правительством субъекта РФ по представлению руководителя регионального органа СЗН.

Коллегия рассматривает вопросы деятельности регионального органа СО и подведомственных ему организаций, по итогам заседаний коллегии оформляются протоколы, постановления и по необходимости – приказы руководителя регионального органа.

Основные задачи регионального органа СЗН, его функции, организационная структура в той или иной мере одинаковы для всех органов СЗН субъектов Российской Федерации.

Региональные органы социального обеспечения населения имеют в своем подчинении нижестоящие органы – районные, городские управления, отделы, комитеты социальной защиты населения.

---

#### **4.3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

---

Работа органов социальной защиты населения в субъектах РФ (местные органы СЗН) разнообразна. Работникам этих органов приходится решать множество насущных вопросов, касающихся жизни граждан. Основные вопросы таковы: обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов; обеспечение некоторых категорий граждан социальными пособиями; социальная реабилитация инвалидов; оказание государственной социальной помощи гражданам и др.

В приведенном перечне отсутствуют некоторые вопросы социального обеспечения, например предоставления пенсий, выдачи

пособий работающим лицам (скажем, пособия по временной нетрудоспособности, единовременного пособия при постановке на учет в ранние сроки беременности и пр.). Это означает, что местные органы СЗН непосредственно не занимаются такими вопросами. Эти вопросы находятся в ведении ПФР, ФСС России. Следовательно, по объему своих полномочий и функций наименование этих органов не соответствует рассмотренному ранее понятию социальной защиты населения. На практике получается, что сфера их деятельности значительно уже, чем само содержание социальной защиты.

Организационная структура местных органов СЗН может включать в себя отделы, подотделы, секторы и пр. Зачастую в зависимости от направления работы они имеют соответствующие наименования, например, отдел (сектор) обеспечения граждан социальными пособиями; сектор реабилитации инвалидов и др.

Рассмотрим организацию работы местных органов СЗН по основным направлениям их деятельности.

#### **Организация работы по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов**

Социальное обслуживание в обобщенном виде представляет собой комплекс разнообразных услуг и выдачу материальных благ в натуральной форме, престарелым, инвалидам, нетрудоспособным, семьям с детьми.

Правовое регулирование отношений по социальному обслуживанию указанных категорий граждан осуществляется в соответствии с федеральными законами от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Во исполнение этих федеральных законов федеральными органами исполнительной власти и субъектами РФ было принято множество подзаконных актов.

Социальное обслуживание неразрывно связано с общей системой социального обеспечения пожилых и нетрудоспособных граждан, которое осуществляется в денежной форме (в виде пенсий, пособий, компенсаций) и рассматривается как дополнение к ним<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробно об этом говорится в учебной литературе по дисциплине «Право социального обеспечения».

Социальное обслуживание также определяется как деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной ситуации<sup>1</sup>.

Социальное обслуживание включает в себя совокупность разных социальных услуг: уход и организация питания; содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической помощи и поддержки; натурализованной помощи, помощи в профессиональной подготовке, трудоустройстве; содействие в организации досуга, ритуальных услуг и др. Такие услуги предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам, семьям с детьми и могут быть оказаны на дому или в учреждениях социального обслуживания.

Как правило, социальные службы и организации по их обслуживанию находятся в ведении федеральных, региональных и муниципальных органов государственной власти. Социальные услуги могут также предоставляться и частными организациями, включая индивидуальных предпринимателей (без образования юридического лица и при наличии соответствующим образом оформленных документов — лицензии, аттестации, аккредитации).

Социальное обслуживание и услуги могут осуществляться бесплатно и за плату. Социальной услугой признается лишь такая услуга, которая предоставляется бесплатно или за неполную ее стоимость, т.е. полностью или хотя бы частично за счет средств общества. Поэтому она и называется «социальная услуга».

Критерии бесплатных или частично оплачиваемых социальных услуг определены в Федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». К числу лиц, попадающих под воздействие специальных органов, оказывающих социальные услуги, относятся пожилые граждане, инвалиды, в том числе дети-инвалиды, а также иные категории лиц, определенные в законодательстве как оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, которую они не могут самостоятельно преодолеть.

<sup>1</sup> Под трудной жизненной ситуацией понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (вследствие инвалидности, неспособности к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, а также болезни, сиротства, безнадзорности, малообеспеченности, безработицы, отсутствия определенного места жительства, конфликтов и жестокого обращения в семье, одиночества и пр.), которую он не может преодолеть самостоятельно. Отсюда следует: право на социальное обслуживание имеют граждане, находящиеся в такой жизненной ситуации.

Социальное обслуживание осуществляется в таких формах, как стационарное социальное обслуживание; полустационарное социальное обслуживание; социально-медицинское обслуживание на дому; срочное социальное обслуживание; социально-консультативная помощь.

Данные формы обслуживания предоставляются гражданам в следующих типах учреждений:

- стационарные учреждения социального обслуживания;
- комплексные центры социального обслуживания;
- территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- центры социального обслуживания;
- социально-реабилитационные центры для детей и подростков (несовершеннолетних);
- центры помощи детям, которые остались без попечения родителей;
- социальные приюты для детей и подростков;
- центры психолого-педагогической помощи населению;
- центры экстренной психологической помощи по телефону;
- центры социальной помощи на дому;
- дома ночного пребывания;
- специальные дома для одиноких престарелых;
- геронтологические, гериатрические центры;
- иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Стационарное социальное обслуживание может предоставляться также в таких учреждениях СЗН общего типа, как дома для ветеранов, для пожилых, для инвалидов и др.

В специальные дома-интернаты (специальные отделения) принимаются на обслуживание граждане, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в постоянном уходе со стороны из числа освобождаемых из мест лишения свободы особо опасных рецидивистов. В такие дома помещаются и другие лица, за которыми в соответствии с действующим законодательством установлен административный надзор, а также престарелые и инвалиды, ранее судимые или неоднократно привлекавшиеся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, направляемые из учреждений органов внутренних дел.

Каждое учреждение социального обслуживания функционирует в соответствии с положениями о них и на основании нормативных правовых актов. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. «О мерах по развитию сети учрежде-

ний социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий» было утверждено Примерное положение об учреждении социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий.

Руководство и координацию деятельности данных учреждений на местах осуществляют местные органы СЗН.

Во многих регионах страны на основе Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр экстренной психологической помощи по телефону», Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «Центр социальной помощи семье и детям» местные органы СЗН осуществляют работу по созданию таких учреждений и их функционированию.

В перечисленных выше стационарных учреждениях предоставляется полный комплекс социальных услуг и обслуживания названным категориям лиц. Причем конкретный вид оказываемых услуг зависит от типа учреждения (или формы социального обслуживания), который их предоставляет.

Набор услуг, оказываемых нуждающимся гражданам, определяется в перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания в каждом субъекте Российской Федерации.

Пожилым гражданам и инвалидам, проживающим в стационарных учреждениях социального обслуживания, могут быть при необходимости предоставлены различные услуги. Так, материально-бытовые услуги включают в себя: предоставление жилой площади, помещений для организации реабилитационных мероприятий, лечебно-трудовой деятельности, культурно-бытового обслуживания, а также передачу в пользование мебели; содействие в организации предоставления услуг организациями торговли и связи; компенсацию расходов на проезд, обучение, лечение, консультации.

К услугам по организации питания, быта, досуга относится следующее: приготовление и подача пищи, включая диетическое питание; предоставление мягкого инвентаря (одежды, обуви, нательного белья, постельных принадлежностей).

В качестве организации досуга предоставляются книги, журналы, газеты, оказывается помощь в написании писем; при выписке из учреждения социального обслуживания предоставляется одежда, обувь, выплачивается денежное пособие; гарантируется сохранность личных вещей и ценностей и пр.

Социально-медицинские и санитарно-гигиенические услуги состоят в обеспечении ухода с учетом состояния здоровья; содействии в проведении МСЭ; проведении реабилитационных мероприятий; оказании первичной медико-санитарной и стоматологической помощи; организации прохождения диспансеризации; госпитализации нуждающихся в лечебно-профилактические учреждения; содействии в направлении на санаторно-курортное лечение; оказании психологической поддержки; содействии в получении платной зубопротезной (кроме протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов) и протезно-ортопедической помощи и т.п.

Лицам, проживающим в стационарных учреждениях, оказываются также и правовые услуги: помощь в оформлении юридических документов; помощь по вопросам пенсий и предоставления других социальных выплат; содействие в получении льгот и преимуществ; содействие в получении консультативной помощи; обеспечение представительства в суде; содействие в получении бесплатной помощи адвоката; помощь в сохранении занимаемых ранее по договору найма или аренды жилых помещений в домах государственного, муниципального и общественного жилищных фондов в течение шести месяцев с момента поступления в стационарное учреждение социального обслуживания, а также во внеочередном обеспечении жилым помещением в случае отказа от услуг стационарного учреждения социального обслуживания по истечении указанного срока, если не может быть возвращено ранее занимаемое жилое помещение.

Более того, лицам, находящимся в подобных учреждениях, может быть оказано содействие в получении (например, инвалидам) образования с учетом их физических возможностей и умственных способностей; может быть оказано содействие в социально-трудовой реабилитации, а также в организации ритуальных услуг.

Вышеперечисленные услуги предоставляются пожилым гражданам и инвалидам как на дому, так и в условиях полустационарного обслуживания.

Данное обслуживание осуществляют, как правило, стационарные учреждения СЗН, в которых организуются отделения дневного или ночного пребывания.

К числу социальных услуг, предоставляемых в порядке полустационарного социального обслуживания, относятся услуги по организации питания, быта и досуга; социально-медицинские услуги; содействие в получении образования; правовые услуги и пр.

Социально-медицинское обслуживание на дому осуществляется специализированными отделениями организаций социального об-

служивания. К работе в них привлекаются медицинские работники соответствующего профиля.

В последнее время получили развитие другие формы социального обслуживания нуждающихся лиц. Например, срочное бесплатное социальное обслуживание, осуществляемое в целях оказания неотложной помощи разового характера гражданам пожилого возраста и инвалидам, остро нуждающимся в социальной поддержке; предоставление бесплатного временного приюта, бесплатной социально-консультативной помощи и пр.

Для каждого типа учреждения социального обслуживания установлен определенный порядок и свои условия, которые специально оговариваются в письменном договоре. Так, зачисление на социальное обслуживание граждан производится на основании их письменного заявления на имя руководителя органа СЗН района (города) или центра социального обслуживания. Их руководители в недельный срок с момента получения заявления организуют обследование условий проживания заявителя, по результатам которого составляется акт. В необходимых случаях запрашиваются иные необходимые документы (о размере получаемой пенсии, о состоянии здоровья и отсутствии у заявителя медицинских противопоказаний к социальному обслуживанию на дому). На основании этих документов в недельный срок принимается соответствующее решение о зачислении заявителя на оговариваемый вид социального обслуживания или выносится мотивированное решение об отказе в обслуживании, о чем сообщается заявителю.

Всю работу по заключению, изменению и расторжению договоров между гражданами (и их законными представителями) и учреждением осуществляет специально назначаемый работник, отвечающий за это дело.

В договоре излагаются основания принятия граждан на стационарное обслуживание, сведения о составе затрат учреждения на приобретение продуктов питания и мягкого инвентаря, а также содержания предоставляемых жилых помещений. Отдельно оговаривается плата за данное обслуживание, которая взимается только на основании договора о стационарном обслуживании между указанными гражданами (или их законными представителями) и учреждением социального обслуживания в соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ.

Предоставление различных видов социальных услуг, льгот и обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, определение порядка и условий предоставления надомного, полустационарного



и стационарного социального обслуживания, а также социального обслуживания на условиях полной или частичной оплаты устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ<sup>1</sup>.

На практике получение таких социальных услуг зависит от установленных законодательством условий: от размера получаемой пожилыми гражданами и инвалидами пенсии, наличия или отсутствия родственников, обязанных содержать их по закону и т.д.

Решение об условиях оказания социальных услуг (часто бесплатных или с полной оплатой) принимается администрацией учреждения социального обслуживания на основании представляемых гражданами пожилого возраста и инвалидами или их законными представителями соответствующих документов.

Социальная реабилитация инвалидов является относительно самостоятельной формой социального обслуживания.

Реабилитация инвалидов — это законодательно закрепленная комплексная система медицинских, педагогических, социально-экономических мероприятий, направленных на устранение или по возможности максимальную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма. Главная цель реабилитации — восстановление социального статуса инвалидов, достижение ими материальной независимости и их социальная адаптация. Иными словами, это комплекс всевозможных мер, способствующих интеграции инвалидов в общество, с помощью медицинской, профессиональной и социальной реабилитации<sup>2</sup>.

#### **Организация работы по социальному обслуживанию детей**

Относительно самостоятельной формой является социальное обслуживание детей. Эта категория лиц, включающая в себя детей — здоровых, больных и инвалидов, предопределяет особенности их со-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 739 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».

<sup>2</sup> Содержание реабилитации инвалидов как относительно самостоятельного вида социального обслуживания, набор предоставляемых им социальных услуг, их правовая регламентация подробно излагается в учебной дисциплине «Право социального обеспечения».

циального обслуживания. Поэтому в данном случае выделяются три основных вида социального обслуживания:

1) детей дошкольного возраста в дошкольных детских учреждениях, таких как дошкольное детское учреждение (детский сад) с дневным пребыванием и обслуживанием в нем ребенка в рабочие дни недели. В детском саду ребенок получает необходимое питание и соответствующее социальное обслуживание. Предельный размер суммы, взыскиваемой с родителей, дети которых находятся в дошкольном учреждении, различен. Размер оплаты определяется органами исполнительной власти на местах. Зачастую оплата ставится в зависимость от числа детей и может составлять от 20 до 70 процентов от среднего размера оплаты, взимаемой с родителей за посещение ребенком детского дошкольного учреждения. Родители детей, у которых по заключению медицинского учреждения выявлены недостатки в физическом или психическом развитии, а также детей, находящихся в туберкулезных дошкольных детских учреждениях, полностью освобождаются от платы за содержание в этих учреждениях детей;

2) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Оно осуществляется в образовательных учреждениях, специально созданных для таких детей — детских домах; детских домах-школах; школах-интернатах; санаторных детских домах, организованных для детей, нуждающихся в длительном лечении; в специализированных детских домах и школах-интернатах, создаваемых для детей с отклонениями в умственном или физическом развитии. Содержание и обучение воспитанников во всех таких учреждениях осуществляется на основе полного государственного обеспечения. В эти учреждения принимаются дети-сироты; дети, отобранные у родителей по решению суда; дети, родители которых лишены родительских прав, осуждены, признаны недееспособными, находятся на длительном лечении, а также дети, местонахождение родителей которых не установлено. В такие учреждения могут быть временно приняты дети одиноких матерей (отцов), дети безработных, беженцев, вынужденных переселенцев, а также дети из семей, пострадавших в результате стихийных бедствий и не имеющих постоянного места жительства (на срок не более года). Как правило, дети одной семьи или дети, состоящие в родственном отношении, направляются в одно учреждение, за исключением случаев, когда по медицинским показаниям или другим причинам их воспитание и обучение должны осуществляться раздельно<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Данные учреждения могут находиться и в ведении местных органов народного образования.

3) детей в приемной семье. Лица, взявшие на воспитание ребенка (детей), именуются приемными родителями. Ребенок, переданный им на воспитание, признается приемным ребенком. Приемные родители по отношению к приемному ребенку (детям) обладают правами и обязанностями опекуна (попечителя). Приемная семья образуется на основании договора между органом опеки и попечительства и приемными родителями. (Между приемными родителями и приемными детьми не возникают алиментные или наследственные отношения.)

Дети, находящиеся в родстве между собой, передаются обычно в одну приемную семью, за исключением случаев, когда по медицинским показаниям или другим причинам они не могут воспитываться вместе. Общее число детей в приемной семье, включая родных и усыновленных, как правило, не должно превышать восьми.

Договор о передаче ребенка является возмездным. На содержание каждого приемного ребенка выплачиваются ежемесячно денежные средства на питание, приобретение одежды, обуви, белья, предметов хозяйственного обихода, личной гигиены, игр и пр. Такой семье предоставляются также льготы, установленные для воспитанников образовательных учреждений — детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Денежные средства, выделяемые на содержание ребенка (детей), перечисляются на счета приемных родителей (опекунов). Их труд оплачивается. Размер оплаты труда зависит от числа взятых на воспитание детей и устанавливается законодательством РФ.

#### **Работа органов социальной защиты населения с общественностью**

В работе местных органов социальной защиты района на общественных началах принимают участие пенсионеры, инвалиды, представители других общественных организаций.

Существуют всевозможные формы участия общественности в работе органов СЗН. Они функционируют в виде координационных советов, консультационных пунктов, общественных советов, общественных приемных для населения, общественных комиссий, касс взаимопомощи пенсионеров при местных органах социальной защиты и др.

Наиболее тесно местные органы СЗН взаимодействуют с многочисленными общественными организациями инвалидов. Старейшими из них являются Всероссийское общество слепых, Всероссийское общество глухих, Всероссийское общество инвалидов.

Всероссийское общество инвалидов (ВОИ) — это добровольная общественная организация инвалидов, которая действует на основе Устава, в соответствии с Конституцией РФ и российским законодательством.

ВОИ осуществляет свою деятельность под руководством своих выборных органов. Основными целями ВОИ являются защита прав и интересов инвалидов, создание условий, обеспечивающих или равные с другими гражданами страны права и возможности участия во всех сферах жизни общества.

В ходе своей деятельности ВОИ выражает и защищает законные интересы и права инвалидов в центральных и местных органах государственной власти, используя в этих целях право законодательной инициативы; участвует в формировании органов государственной власти и выработке принимаемых ими решений в случаях и порядке, предусмотренных законодательством.

ВОИ также содействует инвалидам в реализации установленных для них законодательством льгот и преимуществ, в получении медицинской помощи, образования, в трудоустройстве, улучшении материального положения, жилищных и бытовых условий, а также в реализации духовных запросов.

Помимо этого ВОИ участвует в проводимых другими организациями мероприятиях по медицинской, профессиональной, социальной реабилитации инвалидов и осуществляет собственные аналогичные программы; взаимодействует с государственными и общественными организациями и движениями, действующими в интересах инвалидов.

Согласно законодательству, ВОИ осуществляет предпринимательскую, хозяйственную, производственную и иную не запрещенную законодательством деятельность для обеспечения программ ВОИ и решения уставных задач.

ВОИ совместно с государственными органами и другими общественными объединениями инвалидов и ветеранскими организациями (например, ветеранов Великой Отечественной войны, воинов-интернационалистов и др.) проводят различные совместные мероприятия, направленные на улучшение материального положения инвалидов, ветеранов и членов их семей.

Таким образом, все имеющиеся общественные организации и объединения инвалидов и ветеранов служат большим подспорьем в работе органов социального обеспечения для решения многих проблем, связанных с социальной защитой различных категорий нетрудоспособных граждан.

### Контрольные вопросы

1. Какими основными функциями наделено Минздравсоцразвития России для решения поставленных перед ним задач в области социального развития страны?
2. Дайте общую характеристику основных направлений деятельности органов социальной защиты населения на уровне субъектов Российской Федерации.
3. Какова структура органов государственной системы социальной защиты населения на региональном уровне?
4. Расскажите об основных направлениях деятельности местных органов социальной защиты населения.

### ГЛАВА 5

## ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН

### 5.1. ПЕНСИОННЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — ОСНОВНОЙ ОРГАН ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В России, как отмечалось ранее, отсутствует единая и целостная пенсионная система. По этой причине в стране существует разветвленная сеть пенсионных органов. В ее состав входят ПФР, структурные подразделения (отделы, управления социального или пенсионного обеспечения) МВД России, Минобороны России, Минюста России, ФСБ России, Генпрокуратуры РФ и др. Одним из ведущих пенсионных органов считается ПФР, так как он является организацией, управляющей внебюджетным фондом финансовых средств социального назначения, а главная задача этого Фонда — реализация одной из важнейших основных гарантий, а именно государственного пенсионного обеспечения при наступлении соответствующих страховых случаев.

ПФР образован постановлением Верховного Совета РФ от 22 декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в России в соответствии со ст. 8 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

Финансирование выплаты пенсий, назначенных в соответствии с указанным Законом, осуществлялось ПФР за счет страховых взносов работодателей, граждан и ассигнований из федерального бюджета.

До 1 января 1992 г. действовали такие законодательные акты, как Временное положение о Пенсионном фонде РСФСР, Порядок уплаты страховых взносов предприятиями, организациями и гражданами в Пенсионный фонд РСФСР, утвержденные постановлением Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 г. А с 1 января 1992 г. вступили в силу другие: Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (в дальнейшем — Положение о ПФР)<sup>1</sup> и Порядок уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд

<sup>1</sup> Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации с изменениями и дополнениями действует до настоящего времени.

Российской Федерации, утвержденные постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.

Денежные средства ПФР находятся в государственной собственности Российской Федерации, они не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат (п. 2 Положения о ПФР). При этом ПФР являлся самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством РФ. В первые годы своего существования функции ПФР были следующие:

- целевой сбор и аккумуляция страховых взносов, а также финансирование расходов на выплату государственных пенсий и на другие цели (тариф страховых взносов в ПФР ежегодно устанавливался федеральными законами);

- организация работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или в случае потери кормильца;

- капитализация средств ПФР, а также привлечение в фонд добровольных взносов физических и юридических лиц;

- контроль за своевременным и полным поступлением страховых взносов, а также за правильным и рациональным расходованием его средств;

- организация и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц, а также организация и ведение данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФР;

- межгосударственное и международное сотрудничество, участие в разработке и реализации межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий;

- изучение и обобщение практики правоприменения по вопросам уплаты в ПФР страховых взносов и внесение предложений по ее совершенствованию;

- проведение научно-исследовательской работы и разъяснительной работы среди населения и предприятий по вопросам, относящимся к компетенции ПФР<sup>1</sup>.

В соответствии с Положением о ПФР руководство Фондом осуществляет Правление ПФР и его постоянно действующий исполнительный орган – исполнительная дирекция.

<sup>1</sup> Первоначально подобными полномочиями в разном объеме обладали и другие фонды – ФСС России, фонды ОМС, Государственный фонд занятости населения РФ.

В состав Правления ПФР входят Председатель, первый заместитель, а также некоторые управляющие отделениями Фонда, представители общественных, религиозных и государственных организаций, объединений, учреждений, деятельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей. В работе Правления ПФР могут принимать участие с правом совещательного голоса управляющие территориальными отделениями ПФР, руководители министерств и ведомств РФ, Банка России.

Правление ПФР несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР; определение задач Фонда; утверждение бюджета и сметы расходов ПФР и его органов, отчетов об их исполнении; утверждение структуры и штатов.

Для осуществления контроля за деятельностью исполнительной дирекции ПФР и его региональных органов существует ревизионная комиссия ПФР.

Организации, учреждения, в том числе банки, обязаны представлять уполномоченным ПФР необходимые документы и сведения, относящиеся к деятельности Фонда, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну. ПФР, образованный в целях государственного управления денежным фондом, был наделен государственно-властными полномочиями, многие из которых свойственны государственным органам исполнительной власти.

В соответствии с действовавшим до 1 января 2001 г. специальным законодательством ПФР обладал полномочиями в области сбора страховых взносов и вопросов, связанных с осуществлением контроля за уплатой взносов, взысканием недоимки и пени, наложением финансовых санкций, обращением взыскания на имущество плательщиков<sup>1</sup>. Аналогичными полномочиями были наделены и налоговые органы. Однако дублирование ПФР функций налоговых органов нарушало принцип единства системы органов государственной власти и законодательного разграничения их компетенции. Поэтому полномочия по осуществлению контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения взносов в ПФР (как и в ФСС России, фонды ОМС), по взысканию сумм недоимки, пеней и штрафов с 1 января 2001 г. были переданы налоговым органам<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Такими полномочиями обладали также Фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах».

Наделение ПФР государственно-властными полномочиями, включая возможность издания им обязательных для исполнения актов, сблизило ПФР с государственными органами. Статьей 143 БК РФ установлено, что средства ПФР находятся в федеральной собственности и управляются органами государственной власти Российской Федерации. Вместе с тем остальные полномочия ПФР (расходования средств, получения и расходования бюджетных средств, в области гражданско-правовых отношений, взаимоотношений с государственными органами исполнительной власти) по своему характеру свойственны участникам бюджетного процесса, не относящимся к числу органов государственной власти. В соответствии со ст. 145 и 149 БК РФ на ПФР возлагается обязанность по составлению проекта бюджета, а также отчета о его исполнении, представление которых на рассмотрение законодательных органов производится государственными органами исполнительной власти РФ.

ПФР, как и другие социально-страховые фонды, не входит в систему федеральных органов исполнительной власти России, которая в настоящее время и состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств<sup>1</sup>. Несмотря на это, фактически фонды исполняют функции государственного управления в финансовой сфере.

Правовой статус ПФР включает в себя некоторые элементы, аналогичные статусу органов государственного управления, например, деятельность фонда характеризуется специальной целью учреждения фондов, их задачами и функциями, закрепленными в законодательстве, направленными на финансирование социальных программ; фонд осуществляет реализацию публичного интереса, т.е. потребность граждан в обеспечении мерами социальной защиты; его компетенция определяется как совокупность прав и обязанностей, наличие властных полномочий; фонд обладает правом управления государственной собственностью в пределах предоставленных прав; он наделен полномочиями в применении мер принудительного воздействия для выполнения правовых предписаний.

Кроме этого ПФР обладает определенными организационно-структурными характеристиками: законодательно установленным порядком образования, реорганизации, ликвидации; внутренней управленческой структурой; территориальными пределами деятельности и др.

<sup>1</sup> Система федеральных органов исполнительной власти России определяется Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Отсюда следует, что статус ПФР включает в себя элементы, присущие правовому статусу органов государственного управления<sup>1</sup>, а именно:

1) это организованный коллектив людей с определенным порядком формирования, официальным наименованием, печатью, закрепленным порядком комплектования личного состава, распределением управленческих функций;

2) деятельность фонда характеризуется специальной целью его создания, задачами и функциями, закрепленными в законодательстве, направленными на финансирование социальных программ; реализацией публичного интереса (т.е. потребностью общества в обеспечении социальной защищенности); методами и формами деятельности; компетенцией как совокупностью прав и обязанностей, властных полномочий; возможностью управления государственной собственностью в пределах предоставленных прав; изданием актов управления, обязательных для субъектов обязательного социального страхования; возможностью применения установленных нормативными актами мер принудительного воздействия для выполнения правовых предписаний;

3) Фонд имеет организационную структуру, включающую законодательно определенный порядок образования, реорганизации, ликвидации; имеет определенную нормативными актами внутреннюю функциональную структуру; обозначены территориальные пределы его деятельности.

В связи с проводимой административной реформой изменилось управление ПФР и социально-страховыми фондами.

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закреплено положение о том, что федеральное министерство осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов, а также установлен перечень функций, которые осуществляет федеральный министр в отношении государственных внебюджетных фондов. Вместе с тем Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г., определил круг полномочий федерального министра<sup>2</sup>, реализуемых им в отношении государственных внебюджетных фондов и их должностных лиц, однако толкуются эти полномочия неоднозначно.

<sup>1</sup> Подробно об этом см. учебную литературу по дисциплине «Административное право».

<sup>2</sup> В данном случае речь идет о полномочиях министра здравоохранения и социального развития РФ, в ведении которого находятся внебюджетные социальные фонды.

Проводимые преобразования финансовых основ обязательного пенсионного страхования с одновременным изменением вертикали власти в стране вызывают необходимость определения правового статуса ПФР и совершенствование законодательства в отношении его полномочий.

Для организации деятельности ПФР характерно следующее: нормативное регулирование порядка образования, реорганизации, ликвидации субъектов; подконтрольность государственных внебюджетных фондов; внутренняя организационная структура, органы администрации; процедуры деятельности; право на официальные символы.

В отличие от государственных органов, у которых все организационные элементы правового статуса закрепляются в соответствующих положениях об этих органах, организационно-структурный компонент правового статуса ПФР регулируется не только Положением о фонде, но и нормами гражданского законодательства, устанавливающими основные требования к его организационно-правовой форме как юридическому лицу, созданному в качестве государственного учреждения<sup>1</sup>.

Общие черты организационно-структурной части правового статуса ПФР таковы: а) создание, реорганизация и ликвидация производятся только на основании нормативных правовых актов федерального уровня; б) подконтрольность федеральным органам контроля общей и специальной компетенции, контролирующим использование его собственных средств наряду с бюджетными средствами; в) однотипность внутренней структуры ПФР, характеризуемая наличием двух органов — правления фонда и исполнительной дирекции фонда, подотчетных соответствующим органам государственной власти; г) постоянное местонахождение центрального органа фонда — г. Москва, а также использование официальных символов Российской Федерации в печатях и названиях фондов.

Организационная структура и региональное построение отделений ПФР, несмотря на значительное сходство, имеют и существенные различия. Указанные особенности отражены в положениях о ПФР и территориальных отделениях ПФР. В то же время ПФР обладает свойствами, порожденными двойственностью его правового статуса, которые не позволяют однозначно отнести его к органам государственного управления: Фонд не является автономной частью государственного аппарата; является самостоятельным юридическим лицом, действующим не от имени государства, а по его поручению от собственного имени; несет самостоятельную ответственность, при этом ответствен-

ность государства за действия Фонда, как собственника финансово-кредитных учреждений, ограничена рамками гражданского законодательства, самостоятельно в процессе своей деятельности Фонд создает финансовые ресурсы, являющиеся государственной собственностью, для осуществления своих задач, а не наделяется ими в процессе его организации; он подконтролен органам государственной власти, но не подчинен им; отсутствуют вышестоящие государственные органы в порядке подчиненности; штатные работники Фонда не являются государственными служащими, хотя в ряде случаев действующее законодательство приравнивает их к государственным служащим в части обеспечения бытовым и медицинским обслуживанием, оплаты труда и т.д.

Реализация Фондом полномочий в отношении финансовых средств опосредуется властными отношениями с государственными органами, осуществляющими от имени Российской Федерации ее права собственника. Такие отношения возникают в связи с необходимостью получения согласия собственника на распоряжение имуществом в определенных случаях, в связи с осуществлением контроля уполномоченными государственными органами за деятельностью ПФР и др. Отметим, что по отношению к ПФР как государственному учреждению, основанному на праве оперативного управления, уполномоченные государственные органы наделены решающей властью по широкому кругу вопросов. Это можно объяснить тем, что ПФР реализуют свои полномочия, касающиеся финансовых средств в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением финансовых средств.

При этом государство, как собственник, вправе перераспределить финансовые средства ПФР путем принятия федеральных законов. Для ПФР предусмотрен законодательный режим финансового планирования, основными плановыми документами которого являются бюджеты и отчеты об исполнении бюджетов ПФР, принимаемые Федеральным Собранием РФ (в виде федеральных законов).

Органы государственной власти России наделены полномочиями по контролю за деятельностью ПФР, которые во многом определяются правовым режимом финансовых средств ПФР, являющихся государственной собственностью Российской Федерации. Основные из этих полномочий: создание, реорганизация и ликвидация ПФР; утверждение Положения о Фонде (учредительных документов); определение целей, задач и функций Фонда; составление и утверждение бюджетов Фонда; назначение на должность и освобождение от должности руководителей ПФР; перераспределение финансовых средств Фонда; установление целевого расходования денежных средств, аккумуля-

<sup>1</sup> В равной степени это касается и Фонда социального страхования РФ.

рованных Фондом; контроль за сбором, использованием и распределением финансовых средств Фонда.

Это при том, что ПФР и ФСС России сами, как фискальные учреждения, наделены полномочиями государственно-властного характера, прежде всего в отношениях с плательщиками страховых взносов и получателями финансовых средств фондов.

В административно-правовом статусе ПФР так же, как и в статусе государственных органов, можно выделить четыре основных компонента: целевой компонент; структурно-организационный, компетентностный (компетенцию), а также наличие ответственности.

*Цели, задачи и функции* ПФР во многом определяют его организационно-структурное построение, сферу деятельности и компетенцию. Главными целями его создания и деятельности является создание государственных гарантий в системе пенсионного обеспечения и управление средствами Пенсионного фонда РФ. Эти цели достигаются в ходе решения следующих задач: поддержание финансовой стабильности и обеспеченности пенсионной сферы; обеспечение прав граждан на социальные выплаты; своевременное и полное финансирование социальных выплат (пенсий, пособий и др.); участие в разработке и реализации государственных программ в социальной сфере; финансирование целевых программ и т.д. Основными функциями ПФР является сбор и аккумулирование обязательных страховых взносов и других финансовых источников; управление собранными финансовыми ресурсами в соответствии с их целевым назначением; осуществление контроля за соблюдением порядка уплаты обязательных страховых взносов; финансирование социальных программ; накопление финансовых резервов для обеспечения устойчивости финансирования социальной сферы; изучение и обобщение практики применения нормативных актов; осуществление контроля за целевым расходованием финансовых средств ПФР и др.

*Компетенция*, являясь совокупностью прав и обязанностей (полномочий) по определенному кругу вопросов, выражает сущность правового статуса и представляет собой систему элементов. В соответствии с этим подходом компетенцию ПФР можно определить как совокупность полномочий Фонда по вопросам сбора, использования и распределения финансовых средств, являющихся государственной собственностью, а также полномочий по проведению государственной политики в области финансирования социальной сферы. Компетенция ПФР закрепляется в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус и регулирующих его деятельность. Закрепление компетенции ПФР осуществляется разными технико-юридическими способами. Во-первых, компетенция фондов устанавливается методом перечис-

ления функций и конкретных полномочий в соответствующем положении о фонде. Во-вторых, методом приравнивания его полномочий к полномочиям органов исполнительной власти (например, к полномочиям федеральных налоговых органов) при осуществлении контроля за соблюдением плательщиками установленного порядка уплаты обязательных страховых взносов в фонд.

Специфическим способом наделения ПФР государственными полномочиями является их делегирование органами государственной власти<sup>1</sup>. Это делегирование государственных полномочий социальным фондам может осуществляться в соответствии со ст. 125 ГК РФ на основании принятых федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. При этом эти фонды выступают от имени органов государственной власти и по их специальному поручению. Механизм делегирования полномочий государственных органов является одним из способов «вступления» государства в гражданские правоотношения и опосредованное приобретение им гражданских прав и обязанностей через действия данных фондов. В то же время делегирование полномочий центрального отделения ПФР региональному отделению осуществляется в административно-правовом порядке путем принятия соответствующего правового акта.

Полномочия ПФР распространяются на всю территорию России, за исключением региональных отделений ПФР, которые являются юридическими лицами и имеют компетенцию, ограниченную территорией функционирования отделения. Разграничение компетенции между центральным органом фонда и его региональными отделениями производится на основании положений о фондах и локальных правовых актов, принимаемых руководящим органом ПФР.

Ответственность является неотъемлемой частью правового статуса ПФР. Поэтому его должностные лица в процессе осуществления своей деятельности несут правовую ответственность в случае нарушения прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Из всех видов ответственности наиболее урегулированной в правовом плане является гражданско-правовая ответственность ПФР. Она наступает и реализуется в соответствии с действующим гражданским законода-

<sup>1</sup> Делегирование означает возложение на ПФР прав и обязанностей по осуществлению определенных действий (относительных к компетенции государственных органов) от имени этих государственных органов. По сравнению с органами государственной власти, которым делегируются полномочия вышестоящих органов в административно-правовом порядке, делегирование полномочий органов государственной власти ПФР (как, впрочем, и ФСС России), являющемуся государственным учреждением, может осуществляться только в гражданско-правовом порядке, поскольку фонды не имеют вышестоящих государственных органов в порядке подчиненности.

тельством. Остальные виды ответственности ПФР и его должностных лиц регулируются в общем порядке, предусмотренном административным, трудовым и уголовным законодательством. Однако серьезным недостатком действующих нормативных правовых актов является то, что не установлены на законодательном уровне состав и меры ответственности за такое наиболее распространенное нарушение в деятельности Фонда, как *нецелевое* использование финансовых средств. Кроме того, на штатных работников ПФР не распространяются меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные для государственных служащих, поскольку должностные лица и сотрудники ПФР не отнесены к категории государственных служащих, что является еще одним недостатком действующего законодательства. Таким образом, ответственность ПФР и его должностных лиц должна быть предусмотрена законодательными актами с учетом специфики правового статуса и особенностей административной деятельности ПФР.

Итак, анализ содержания деятельности ПФР в течение периода времени, с момента его создания и до настоящего времени, показывает, что из финансово-кредитного учреждения он превратился в государственное учреждение<sup>1</sup>.

В последние годы на ПФР возложены функции, которые в принципе не должны относиться к его полномочиям как страховщика по обязательному пенсионному страхованию. К таким полномочиям относятся, например, предоставление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан; дополнительное ежемесячное обеспечение отдельных категорий граждан; выплаты по обязательному медицинскому страхованию неработающих пенсионеров; ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и др. Все это неизбежно отражается не только на правовом статусе ПФР, но и на эффективности функционирования всей системы обязательного пенсионного страхования.

ПФР и подчиненные ему органы составляют многоуровневую систему, управляющую средствами обязательного пенсионного страхования в России:

- 1) федеральный уровень — ПФР (Правление ПФР, Исполнительная дирекция ПФР);
- 2) федеральные округа РФ — Управления ПФР в федеральных округах (структурные подразделения ПФР);
- 3) уровень субъектов РФ — территориальные отделения ПФР (в соответствующих регионах);

<sup>1</sup> В равной степени это касается и ФСС России.

4) местный — районный, городской уровень — управления, отделения или отделы ПФР в районах, городах.

На федеральном уровне управление пенсионной системой обеспечивается Правлением ПФР и его исполнительным органом — исполнительской дирекцией. В субъектах Федерации действуют региональные отделения ПФР, являющиеся юридически самостоятельными для выполнения возложенных на них функций по назначению и выплате пенсий. Местный уровень пенсионной системы составляют пенсионные управления (отделения, отделы, уполномоченные лица ПФР), находящиеся в районах (городах). Они в основном выполняют функции по назначению и выплате пенсий.

В целом ПФР, как страховщику, характерна централизация управленческих функций на федеральном уровне, начиная с выполнения функций в области пенсионного обеспечения и заканчивая контролем за расходами на содержание аппарата пенсионной системы.

В своей деятельности ПФР и его нижестоящие органы взаимодействуют со многими министерствами, ведомствами, иными организациями и их структурными подразделениями по вертикали: Минздравсоцразвития России и Минфин России; Минономразвития России и ФНС России; Управление федеральной почтовой связью; ФСС России и фонды ОМС; Госкомстат России; Минюст России; Центробанк РФ; Сбербанк; Внешэкономбанк РФ, управляющие пенсионные компании; профсоюзы и подведомственные всем им нижестоящие органы.

Для координации деятельности органов ПФР по вопросам реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение и взаимодействие их с полномочными представителями Президента РФ созданы управления Фонда в федеральных округах, которые являются структурным подразделением Исполнительной дирекции ПФР<sup>1</sup>.

## 5.2. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РФ

В субъектах РФ ПФР имеет свои региональные органы — территориальные отделения ПФР (ТО ПФР). Они действуют на основе положения о территориальных органах ПФР, которые утверждаются

<sup>1</sup> В соответствии с постановлением Правления ПФР от 9 октября 2000 г. «О создании управлений ПФР в федеральных округах» было создано 7 управлений ПФР в федеральных округах Российской Федерации.



Правлением ПФР и создаются для осуществления государственного управления средствами обязательного пенсионного страхования и организации пенсионного обеспечения.

Основные обязанности ТО ПФР:

– исполнение бюджета Отделения в соответствии с плановыми показателями, утвержденными Правлением ПФР;

– организация работы по учету средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию, целевому использованию средств обязательного пенсионного страхования, а также контроль за их использованием;

– финансирование расходов на выплату трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;

– организация и ведение государственного банка данных по всем категориям страхователей, в том числе физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;

– организация работы по назначению (перерасчету) и доставке трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, выплате трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти; организация работы по ведению базы данных по пенсионерам;

– организация и ведение индивидуального (персонифицированного) учета сведений обо всех категориях застрахованных лиц в соответствии с законодательством РФ о таком индивидуальном учете в системе пенсионного страхования;

– разрешение споров по вопросам уплаты взносов, назначения (перерасчета), доставки и выплаты пенсий, социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти (удержания из пенсий, взыскания излишне выплаченных сумм пенсий и пр.);

– ведение учета страховых взносов физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию; решение других вопросов, отнесенных к компетенции ТО ПФР в соответствии с законодательством РФ.

В зависимости от объема выполняемых работ, численности получателей пенсий и других факторов структура ТО ПФР может быть такой: аппарат; различные управления – юридическое, бюджетное, контрольно-ревизионное, казначейства, централизованной выплаты

пенсий, по назначению и перерасчету пенсий, по работе с обращениями граждан, застрахованных лиц, организаций и страхователей, управление по организации персонифицированного учета, взаимодействия со страхователями и застрахованными лицами, управление информационных технологий, капитального строительства и материального обеспечения, безопасности и защиты информации, управление делами.

Структурные подразделения в ТО ПФР могут быть названы по-разному, например: отделы, секторы, бюро, группы.

Наименования структурных подразделений ТО ПФР обусловлены основными направлениями их деятельности.

### Местные пенсионные органы

Пенсионное обеспечение на местах осуществляют районные (городские) управления, отделы ПФР (местные пенсионные органы). В отдельных населенных пунктах районов, например в крупных поселках, городах, могут учреждаться должности уполномоченных ПФР, которые подчиняются местным органам ПФР<sup>1</sup>.

Местные пенсионные органы непосредственно подчиняются ТО ПФР; на них падает наибольший объем работы по обеспечению граждан пенсиями. Содержание их работы разнообразно. Главное, что характерно для деятельности местных пенсионных органов, – это непосредственное осуществление ими функций правоприменения<sup>2</sup>. Они выполняют самые различные по своему характеру виды работ, а именно:

- 1) прием документов для назначения пенсий;
- 2) назначение, перерасчеты, выплата пенсий (тем самым они осуществляют правоприменительную деятельность);
- 3) доставка пенсий;
- 4) финансовое обеспечение пенсий; взаимодействие с иными государственными органами и учреждениями, организациями всех форм собственности;
- 5) прием населения по пенсионным вопросам; работа с общественными организациями; ведение индивидуального (персонифицированного) учета;

<sup>1</sup> Местные пенсионные органы являются правопреемниками органов социальной защиты населения – в части назначения, перерасчета и выплаты трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, а также социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

<sup>2</sup> Об этом подробно говорилось в главе 1 учебного пособия.

б) проверка организации всех форм собственности по соблюдению законодательства о пенсиях;

7) организация и проведение учебно-методической работы по вопросам пенсионного обеспечения и т.д.

Рассмотрим, как организована работа местных органов пенсионного обеспечения по основным направлениям их деятельности.

### **Представление граждан к пенсии**

Работающих граждан к назначению пенсии представляют организации, в которых они работают, и независимо от того, к какой форме собственности относится данная организация, а также индивидуальные предприниматели, использующие труд работников.

В организации, где работает будущий пенсионер, приказом (распоряжением) руководителя назначается должностное лицо, ответственное за подготовку документов для оформления пенсии. В крупных организациях, на предприятиях образуются пенсионные отделы, комиссии или иные структурные единицы.

Их главная задача — правильно оформить документы для назначения пенсии и своевременно представить в местный пенсионный орган. В организациях составляются списки лиц, уходящих на пенсию в ближайшие два-три года. В списках указывается фамилия, имя, отчество будущего пенсионера, год рождения, дата предстоящего выхода на пенсию, общий трудовой стаж (ОТС), льготный трудовой стаж (ЛТС), страховой стаж (ССт), полный домашний адрес. Один экземпляр списка направляется в местный пенсионный орган. В период составления списка проверяются трудовые книжки будущих пенсионеров, подсчитываются все виды стажа (особенно тщательно проверяются ЛТС и ССт). При необходимости запрашиваются недостающие документы о стаже, заработке и др. Все это делается заблаговременно, с тем чтобы к моменту подачи заявления гражданином все необходимые документы были в наличии.

Все организации и учреждения, находящиеся на территории района (города), «распределены» между работниками местного органа пенсионного обеспечения, которые на каждую организацию заводят так называемое наблюдательное дело. В нем хранятся следующие документы: 1) приказ (распоряжение) руководителя организации о назначении конкретного лица, ответственного за подготовку документов; 2) списки лиц, приобретающих право на пенсию в ближайшие годы; 3) перечень производств и работ с особыми условиями труда.

Ежегодно работник местного пенсионного органа посещает закрепленные за ним организации и уточняет информацию. В результате проверки оформляется акт, который подшивается в наблюдательное дело. С содержанием акта проверки знакомятся руководители проверяемой организации и местного пенсионного органа. В отдельных случаях о результатах проверки сообщают администрации района (города).

В акте отражаются следующие сведения: число работающих в организации; наличие выписки из приказа (распоряжения) администрации организации о назначении ответственного лица (представителя) и его заместителя; наличие или отсутствие журнала регистрации заявлений о назначении пенсий (по установленной форме), а также списка лиц, которые в связи с достижением пенсионного возраста приобретут право на пенсию через два-три года, и журнала регистрации заявлений на перерасчет пенсий (по установленной форме).

В организациях, где есть производства или работы с особыми условиями труда, должны быть извлечения из Списков № 1 и 2 профессий и должностей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение, по соответствующему структурному подразделению организации (цеху, отделу, участку и др.).

### **Подготовка и оформление пенсионного дела**

Подготовка пенсионного дела в местном органе пенсионного обеспечения начинается с приема документов. Неработающие граждане представляют документы лично, работающие — через ответственных представителей организаций.

При приеме документов работник местного пенсионного органа последовательно (по этапам) осуществляет соответствующую проверку представляемых документов:

1) выявляет принадлежность документов заявителю; проверяет соответствие фамилии, имени, отчества заявителя, внесенные во все документы, с данными паспорта, трудовой книжки, документами о заработке и др.; несоответствие принадлежности документов данному лицу устанавливается в судебном порядке;

2) сверяет данные паспорта заявителя с данными в его заявлении на пенсию; проверяет, не получает ли заявитель пенсию по другому основанию или от другого министерства или ведомства (в трудовой книжке имеется отметка пенсионного органа о назначении вида пенсии);

3) проверяет наличие в документах всех необходимых реквизитов — номеров документов, дат, наименований организаций, фамилии (И.О.), оснований выдачи документов, подписей, печатей и пр.;

4) если документы сдаются представителем организации, то проверяет своевременность представления к назначению пенсии.

После проверки всех документов заявление регистрируется в журнале регистрации заявлений и представлений на назначение пенсии местного органа пенсионного обеспечения. Журнал включает: порядковый номер документа; дату его поступления; фамилию, имя, отчество; вид пенсии; дату ее назначения; номер протокола; все виды стажа; сумму заработка; размер пенсии. Часть данных вносится при приеме заявления, а остальные — после назначения пенсии.

После регистрации заявителю или представителю организации возвращаются подлинники документов (кроме трудовой книжки и документов о трудовом стаже) и выдается расписка о приеме документов. В этой расписке указывается фамилия, имя, отчество заявителя, дата приема документов, делается отметка о недостающих документах и сроке их представления. Если подлинность каких-то документов вызывает сомнение, то они подлежат замене или проверке с выходом на место выдачи этих документов. Если организация, выдавшая тот или иной документ, находится в другом районе, направляется запрос о проверке документов в пенсионный орган по месту нахождения этой организации. В последнее время практикуется рассмотрение документов, вызывающих сомнение, на комиссии по назначению пенсий. Она принимает решение о возможности принятия документов для назначения пенсий.

Часто проверяются справки, уточняющие характер работы, дающей право на пенсию на льготных основаниях, страховой стаж и справки о зарплате. Если есть подозрение на подделку текста, документ может быть направлен на судебную экспертизу, чтобы установить факт изменения первоначального текста. На экспертизу можно направить документы и в целях восстановления слабо видимых записей, смывших, выцветших, залитых чем-нибудь. Письменное заключение экспертизы подшивается в пенсионное дело.

### **Расчет и назначение пенсии**

После проверки документов работник местного пенсионного органа оформляет пенсионное дело и производит расчет пенсии. Во многих пенсионных органах при оформлении пенсии широко используются соответствующие компьютерные программы. Готовое пенси-

онное дело передается на проверку ведущему специалисту, который проверяет право на пенсию заявителя, ее размер, право на ее повышение и на надбавки, срок назначения, правильность оформления всех документов и пенсионного дела. После проверки специалист ставит свою подпись на протоколе решения. Далее пенсионные дела передаются на подпись заведующему пенсионным органом, который подписывает дела, не вызывающие сомнения. Дела, по которым отказано в назначении пенсии или которые вызывают сомнение, передаются на рассмотрение комиссии по назначению пенсий. Отказные дела рассматриваются в присутствии заявителя. Решение об отказе оформляется протоколом с указанием всех мотивов отказа и со ссылкой на нормативные правовые акты. Если заявитель не явился на заседание комиссии, то в течение пяти дней его письменно извещают о принятом решении.

После назначения пенсии дела передаются в бухгалтерию пенсионного органа или пересылаются в центр по начислению и выплате пенсий. Работник местного пенсионного органа выписывает пенсионное удостоверение, которое выдается заявителю или ответственному представителю организации, представившей документы, под роспись вместе с подлинниками документов (например, трудовой книжки, свидетельства о рождении, диплома о профессиональном образовании и др.)<sup>1</sup>.

В местных пенсионных органах, где имеется компьютерная техника, все указанные процедуры выполняются в автоматизированном режиме. В таких органах устанавливается локальная электронная сеть и электронные программы обработки базы данных пенсионной информации (БДпн).

Для каждого работника местного пенсионного органа определены функциональные обязанности и доступ к БДпн. Как правило, в единую автоматизированную систему включено программное обеспечение по назначению, перерасчету, выплате и доставке пенсий. Между пенсионными органами разных уровней существует обмен информацией с использованием специальных программ кодирования документации. При этом учитываются показатели общероссийских и отраслевых классификаторов и пр.

На рабочих местах, оборудованных компьютерной техникой, внедрена информационно-поисковая система. Это обеспечивает быст-

<sup>1</sup> Постановление ПФР от 10 апреля 2003 г. «О форме пенсионной книжки застрахованного лица в Пенсионном фонде Российской Федерации и порядке ее заполнения».

рый доступ к поисковой, информационной, правовой БД, значительно расширяет возможности выборки документов, необходимых в конкретный момент работнику пенсионного органа для выполнения своих функций, принятия решений или консультаций.

Делопроизводство в местных органах пенсионного обеспечения ведется с помощью единого автоматизированного журнала учета по основным направлениям деятельности (назначение, перерасчет, учет начисленных и выплаченных сумм пенсий, обращение граждан и организаций и др.).

В составе пенсионных органов имеются специально созданные подразделения, которые включают специалистов по автоматизации (компьютеризации) пенсионной службы, отвечающих за общее состояние дел.

Работа местного пенсионного органа в автоматизированном режиме позволяет значительно ускорить и упростить все процедуры, связанные с обеспечением граждан пенсиями и иными выплатами.

В единый автоматизированный журнал заносятся все данные о пенсионере. После приема заявления и документов заявителю или представителю организации выдается оформленная на компьютере расписка. При принятии решения о назначении пенсии в автоматизированном журнале (в разделе регистрации протоколов) автоматически фиксируется дата и номер протокола. В момент поступления пенсионного дела на выплату ему автоматически присваивается регистрационный номер и фиксируется дата поступления. Все эти данные переносятся в общую БДпн.

Осуществляется автоматизированный контроль за всеми вводимыми данными о каждом заявителе. Например, в автоматизированном режиме сопоставляются и выявляются периоды работы по разным документам (работа, время ухода за ребенком и нетрудоспособным инвалидом и пр.), имеющим общие интервалы времени, которые могут быть учтены дважды. В результате этой операции на экране (мониторе) компьютера появляются сразу все данные, которые легко сопоставить. На принтере компьютера делается распечатка данных о стаже и др.

В автоматизированном режиме проверяются все справки о заработке на предмет наличия сведений об уплате страховых взносов заявителем и его работодателем.

С помощью специальной компьютерной программы производится расчет стажа, среднего заработка, сумм страховых взносов. После определения стажа и заработка производится автоматический расчет пенсии с указанием размеров и сумм базовой части пенсии, страховой

части и накопительной части пенсии. После чего производится компьютерная распечатка документов: «Расчет пенсии», «Протокол по назначению пенсии». Они подшиваются в единое пенсионное дело и передаются на контроль.

В последующем все изменения по пенсионному делу фиксируются в едином автоматизированном журнале.

Оформленные в полном объеме пенсионные документы проходят соответствующую компьютерную регистрацию.

В итоге работник местного пенсионного органа оформляет *выплатные документы*, которые направляются в соответствующие организации. Это могут быть отделения связи, отделения сберегательного банка, собственная служба доставки пенсии местного органа пенсионного обеспечения.

Анализ работы специалистов местного пенсионного органа также осуществляется в автоматизированном режиме.

---

### 5.3. ОРГАНИЗАЦИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО (ПЕРСОНИФИЦИРОВАННОГО) УЧЕТА В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ

---

В России начиная с 1 января 1997 г. все трудовые пенсии назначаются на основании данных индивидуального (персонифицированного) учета (ИПУ). Под индивидуальным (персонифицированным) учетом понимается организация и ведение индивидуального учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации его будущих пенсионных прав в соответствии с законодательством РФ<sup>1</sup>.

Основными целями ИПУ является учет трудового стажа каждого застрахованного лица (причем такой учет, его организацию и ведение осуществляют все органы ПФР); обеспечение достоверности сведений о его стаже и заработке (доходе); создание информационной базы для реализации и совершенствования пенсионного законодательства РФ, а также для назначения трудовых пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов; развитие заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов в ПФР; упрощение порядка и ускорение процедуры назначения трудовых пенсий застрахованным лицам и др.

---

<sup>1</sup> Регулирование отношений, связанных с ИПУ, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 1998 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

Работа пенсионных органов по ИПУ представляет собой ряд последовательных действий (этапов). Вначале происходит регистрация застрахованных лиц, на которых затем открывается индивидуальный лицевой счет зарегистрированного лица (ИЛС).

Такой ИЛС открывается территориальными органами ПФР на каждое застрахованное лицо с 1 января 1997 г.<sup>1</sup> При этом каждому ИЛС присваивается постоянный персональный номер («страховой номер»), а застрахованному лицу выдается страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования.

Регистрация застрахованных лиц производится органами ПФР на основании данных, представленных страхователями (работодателями, юридическими лицами, заключающими гражданско-правовые договоры о выполнении работ или оказании услуг, авторские и лицензионные договоры), а также индивидуальными предпринимателями и другими лицами, самостоятельно уплачивающими страховые взносы в ПФР.

При проведении начальной регистрации работодатель направляет в орган ПФР на каждое застрахованное лицо, работающее у него по трудовому договору (по контракту, по договору гражданско-правового характера, предметом которого является выполнение работ и оказание услуг, или по авторскому договору), анкету застрахованного лица. Анкета содержит сведения: фамилию, имя, отчество; пол; дату и место рождения; адрес регистрации по месту жительства и по месту пребывания; номер телефона; серию, номер, дату и место выдачи паспорта или иного документа, удостоверяющего личность.

При приеме новых работников работодатель обязан представить их анкеты в течение двух недель со дня заключения трудового договора.

Правильность указанных в анкете сведений заверяется подписью застрахованного лица. На основании представленной анкеты застрахованного лица орган ПФР в течение трех недель принимает решение об открытии ИЛС и оформляет страховое свидетельство.

Лица, самостоятельно уплачивающие пенсионные взносы, проходят регистрацию в органах ПФР одновременно с регистрацией в качестве страхователя.

Не работающие на момент проведения начальной регистрации лица могут пройти регистрацию в органе ПФР по месту жительства самостоятельно.

<sup>1</sup> Инструкция, утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 марта 1997 г. «О мерах по организации индивидуального (персонифицированного) учета для целей государственного пенсионного страхования».

Страховое свидетельство хранится у застрахованного лица. Оно действительно при предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего личность.

Застрахованное лицо обязано предъявлять страховое свидетельство при приеме на работу по трудовому договору (контракту), при заключении договоров гражданско-правового характера о выполнении работ или оказании услуг, авторских и лицензионных договоров.

На каждое зарегистрированное застрахованное лицо работодатель ежеквартально представляет в орган ПФР документ, содержащий индивидуальные сведения о трудовом стаже, зарплате (вознаграждении) и начисленных страховых взносах (в 2001 г. об уплате ЕСН) по утвержденной форме. Сведения о зарплате (вознаграждении) застрахованного лица и начисленных страховых взносах подаются на основании данных бухгалтерского учета, а сведения о трудовом стаже — на основании приказов и других документов.

Копии документов, представленных в орган ПФР, работодатель обязан вручить застрахованному лицу в целях проверки правильности поступающих в ПФР данных. При обнаружении ошибок работодатель в месячный срок обязан внести необходимые исправления и выдать застрахованному лицу уточненные сведения одновременно с их представлением в орган ПФР.

При увольнении сотрудника работодатель обязан выдать ему индивидуальные сведения, которые не были представлены в орган ПФР.

При ликвидации организации работодатель должен сообщить органу ПФР сведения о застрахованных лицах, которые ранее не были представлены в ПФР. Работодатель (он же руководитель организации), являющийся юридическим лицом, заверяет эти сведения личной подписью и печатью организации, а работодатель, не являющийся юридическим лицом, — только личной подписью.

Орган ПФР производит сверку индивидуальных данных о зарплате (вознаграждении) застрахованных лиц с данными, указанными в расчетной ведомости по уплате единого социального налога. При обнаружении несоответствия ПФР уведомляет работодателя об имеющихся расхождениях. В установленные сроки работодатель должен их устранить. В противном случае орган ПФР оформляет акт о расхождениях и принимает решение о перерасчете начисленного ЕСН за отчетный период.

Индивидуальные предприниматели, самостоятельно уплачивающие ЕСН, представляют сведения о доходе в отчетном году лично. Работник ПФР проверяет их в налоговых органах и вносит в лицевой счет.

Сведения о периодах трудовой и иной общественно полезной деятельности, периодах выплаты пособия по безработице, а также периодах военной службы и другой приравненной к ней службы, включаемой в страховой стаж, в том числе сведения о трудовом стаже за период до первоначальной регистрации в ПФР, застрахованные лица представляют в орган ПФР по месту жительства самостоятельно. По необходимости пенсионный орган может проверить правильность представленных работодателем сведений путем проведения документальных проверок, а также путем запроса дополнительных сведений (об особых условиях труда, работой в районах Крайнего Севера, о выслуге лет и пр.).

ИЛС застрахованного лица состоит из трех частей (разделов): общей, специальной и профессиональной. При этом в общей части ИЛС застрахованного лица указывается страховой номер; фамилия, имя, отчество; фамилия, которая была у застрахованного лица при рождении; дата рождения; место рождения; пол; адрес постоянного места жительства; данные паспорта или удостоверения личности; гражданство; дата регистрации в качестве застрахованного лица; периоды трудовой и (или) иной деятельности, включаемые в страховой стаж для назначения пенсии; заработная плата (доход), на которые начислены страховые взносы и сумма начисленных страхователем застрахованному лицу страховых взносов и др.<sup>1</sup>

В специальной части ИЛС застрахованного лица указываются суммы страховых взносов, поступивших на накопительную часть трудовой пенсии; сведения о выборе застрахованным лицом инвестиционного портфеля (управляющей компании — УК); сведения, отражающие результаты ежегодной передачи средств пенсионных накоплений на инвестирование УК; сведения, отражающие результаты временно-го размещения средств пенсионных накоплений в период до отражения их в специальной части ИЛС; сведения, отражающие учет дохода от инвестирования средств пенсионных накоплений; сведения, отражающие учет необходимых расходов на инвестирование средств пенсионных накоплений; сведения о передаче средств пенсионных накоплений от одной УК другой; сведения о передаче средств пенсионных накоплений в негосударственный пенсионный фонд (НПФ); сведения о передаче средств пенсионных накоплений из НПФ в ПФР; суммы произведенных выплат за счет средств пенсионных накоплений.

<sup>1</sup> Правила учета страховых взносов на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц, включаемых в расчетный пенсионный капитал, утверждены постановлением Правительства РФ от 12 июня 2006 г.

В профессиональной части ИЛС застрахованного лица указываются суммы страховых взносов, дополнительно уплаченных застрахованным лицом и поступивших на его имя; суммы инвестиционного дохода; продолжительность профессионального стажа; суммы произведенных выплат.

Сведения, содержащиеся в ИЛС, относятся к категории конфиденциальной информации<sup>1</sup>. ИЛС хранится в органе ПФР в течение всей жизни застрахованного лица. После его смерти ИЛС закрывается и хранится в течение срока, предусмотренного для хранения пенсионных дел<sup>2</sup>.

Специальная часть ИЛС открывается тем застрахованным лицам, которые смогут приобрести право на накопительную часть трудовой пенсии по старости и по инвалидности<sup>3</sup>. В специальной части ИЛС отражаются данные о страховых взносах, направляемых на обязательное накопительное финансирование трудовых пенсий по старости и по инвалидности, доходах от их инвестирования, а также о произведенных пенсионных выплатах.

Пенсионные накопления отражают сумму страховых взносов, поступивших на обязательное накопительное финансирование трудовых пенсий по старости и по инвалидности, и величину доходов от их инвестирования<sup>4</sup>.

Вопросы формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений для финансирования выплаты накопительной части трудовой пенсии регулируются нормами Федерального закона от 24 июля 2002 г. «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Под пенсионными накоплениями понимается совокупность средств, включающая в себя суммы страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступившие в ПФР и еще не переданные в УК, с учетом чистого финансового результата, который получен ПФР от временного размещения этих взносов. К пенсионным накоплениям относятся также средства, переданные ПФР

<sup>1</sup> Постановление Правления ПФР от 30 августа 1996 г. № 123.

<sup>2</sup> Письмо ПФР от 15 декабря 1999 г. № АК-08-27/11258.

<sup>3</sup> Статья 22 Закона об обязательном пенсионном страховании.

<sup>4</sup> Пенсионные накопления служат источником финансирования и базой для исчисления размера накопительной части трудовых пенсий по старости и по инвалидности, которые устанавливаются ст. 14 и 15 Закона о трудовых пенсиях. ПФР в письме от 1 июля 2002 г. разъяснил порядок распределения по ИЛС страховых взносов в ПФР при недостаточности денежных средств для уплаты страховых взносов в полном объеме в целом по организации.

в доверительное управление УК; поступившие в ПФР от УК для выплаты застрахованным лицам и правопреемникам этих лиц в случае их смерти и еще не направленные на выплату пенсий; поступившие в ПФР от УК для передачи в НПФ в соответствии с заявлениями застрахованных лиц и еще не переданные НПФ; поступившие в ПФР от НПФ и еще не переданные в УК.

Расходы на выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц и передаваемые на эти цели средства отражаются отдельными строками в бюджете ПФР. Финансирование таких выплат обеспечивается путем ежемесячного перечисления денежных средств в установленном размере УК на счета ПФР, открываемые в учреждениях Банка России или в органах Федерального казначейства (или на счета в кредитных организациях, предназначенные для выплат правопреемникам умерших застрахованных лиц).

При отсутствии правопреемников умерших застрахованных лиц денежные средства подлежат перечислению в резерв ПФР по обязательному пенсионному страхованию.

Профессиональная часть ИЛС открывается не для всех лиц, а только для тех, кто является субъектом профессиональной пенсионной системы. (Такая система, правда, пока еще не сформирована.) В этой части счета отражаются следующие сведения: о суммах страховых взносов, дополнительно начисленных, уплаченных и поступивших за застрахованное лицо как субъекта профессиональной пенсионной системы (например, за периоды его трудовой деятельности на рабочих местах с особыми (тяжелыми и вредными) условиями труда; о сумме дохода от инвестирования; о продолжительности профессионального стажа; о суммах произведенных выплат. Очевидно, что здесь речь идет о сведениях, необходимых для реализации пенсионных прав застрахованных лиц в соответствии с будущим законодательством РФ о профессиональных пенсионных системах<sup>1</sup>. Таким образом, в общей части индивидуального лицевого счета содержатся сведения для назначения страховой части трудовой пенсии; в специальной части — сведения для назначения накопительной части трудовой пенсии; в профессиональной части — сведения, необходимые для реализации пенсионных прав в соответствии с законодательством РФ о профессиональных пенсионных системах.

<sup>1</sup> Нормативные положения, регламентирующие вопросы профессиональной части индивидуального лицевого счета, вступают в силу со дня введения в действие федерального закона о профессиональных пенсионных системах.

#### 5.4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПЕНСИОННЫМИ ФОНДАМИ

В настоящее время в стране формируется система добровольного дополнительного пенсионного обеспечения с участием негосударственных пенсионных фондов (НПФ)<sup>1</sup>.

НПФ является особой организационно-правовой формой некоммерческой организации пенсионного обеспечения, т.е. обладает специальной правоспособностью. НПФ создаются в том же порядке, что и другие некоммерческие организации. Права юридического лица они приобретают со дня их государственной регистрации.

Впервые созданный НПФ подлежит обязательному лицензированию<sup>2</sup>. Право на осуществление деятельности НПФ приобретает только со дня получения лицензии. Помимо этого к руководителям НПФ предъявляются дополнительные требования: наличие опыта работы на руководящих должностях в фондах, страховых компаниях или иных финансовых организациях не менее трех лет, высшее юридическое или финансово-экономическое образование; отсутствие судимости за совершение преступлений в сфере экономики, а также за иные преступления.

Условием функционирования НПФ является также наличие величины денежной оценки его имущества, которая должна составлять не менее 30 млн руб., а с 1 июля 2009 г. — не менее 50 млн руб.<sup>3</sup>

Сначала специальным уполномоченным органом государства в этой сфере был Минтруд России, сейчас — Минздравсоцразвития России<sup>4</sup>. Работу по лицензированию деятельности НПФ ведет Инспекция негосударственных пенсионных фондов при Минздравсоцразвития России.

<sup>1</sup> Их деятельность регулируется Федеральным законом от 8 апреля 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах» (Закон о НПФ).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности».

<sup>3</sup> Положение о лицензировании деятельности негосударственных пенсионных фондов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22 июля 2002 г. № 546.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2003 г. «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, надзор и контроль за указанной деятельностью».

НПФ может осуществлять разнообразные виды деятельности, например, может выступать в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию и договорам об этом страховании и по профессиональному пенсионному страхованию и договорам о создании профессиональных пенсионных систем.

Рассмотрим первый вид деятельности НПФ, так как в ней отчетливо прослеживается взаимодействие НПФ с ПФР.

Участие НПФ в обязательном пенсионном страховании в качестве страховщика ограничено. НПФ может работать только с пенсионными накоплениями застрахованных лиц для финансирования накопительной части (НЧ) трудовой пенсии<sup>1</sup>. При этом НПФ должен руководствоваться Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами.

Застрахованное лицо вправе отказаться от получения НЧ трудовой пенсии в ПФР и передать ее в НПФ<sup>2</sup>.

Деятельность НПФ в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию включает в себя:

- а) аккумуляцию средств пенсионных накоплений;
- б) организацию инвестирования средств пенсионных накоплений и их учет;
- в) назначение и выплату НЧ трудовой пенсии застрахованным лицам.

Деятельность НПФ регламентирована специальными страховыми правилами фонда. (Имеются в виду документы, определяющие порядок и условия исполнения фондом обязательств по договорам об обязательном пенсионном страховании.) А порядок таков: 1) инвестирование средств пенсионных накоплений; 2) ведение пенсионных счетов НЧ трудовой пенсии и информирование об их состоянии застрахованных лиц; 3) заключение, изменение или прекращение договора об обязательном пенсионном страховании, договора доверительного управления и договора об оказании услуг специализированного депозитария; 4) перевод средств пенсионных накоплений застрахованного лица в другой НПФ или ПФР; 5) формирование средств пенсионных накоплений; 6) предоставление застрахованным лицам информации об управляющей компании (УК) и о специализированном депозитарии (СД)<sup>3</sup>, с которыми фонд заключил договоры; 7) опре-

деление размера оплаты услуг фонда, УК и СД; 8) назначение и выплата НЧ трудовой пенсии застрахованному лицу и порядок осуществления выплат его правопреемникам. Вышеназванными правилами устанавливается также перечень прав и обязанностей застрахованных лиц и фонда и пр.

Страховые правила фонда в обязательном порядке регистрируются при лицензировании деятельности НПФ.

Для получения лицензии и регистрации страховых правил НПФ должен иметь опыт работы по осуществлению негосударственного пенсионного обеспечения не менее двух лет; опыт одновременного ведения не менее 5 тыс. именных пенсионных счетов участников в течение не менее одного года, а с 1 июля 2009 г. — не менее 20 тыс. именных пенсионных счетов.

НПФ не должен иметь актуарный дефицит по результатам актуарного оценивания и фактов приостановления действия лицензии в течение последних двух лет своей деятельности.

Соглашение между НПФ и застрахованным лицом в пользу последнего (или его правопреемников) оформляется договором об обязательном пенсионном страховании. В соответствии с этим договором НПФ обязан при наступлении пенсионных оснований на получение НЧ трудовой пенсии осуществлять назначение и выплату застрахованному лицу НЧ пенсии или выплаты его правопреемникам<sup>1</sup>.

Договоры об обязательном пенсионном страховании не могут противоречить страховым правилам фонда<sup>2</sup>.

Бывает так, что застрахованное лицо отказывается от формирования НЧ трудовой пенсии в ПФР и выбирает для этого НПФ. В этом случае при заключении договора об обязательном пенсионном страховании должны соблюдаться следующие правила:

- а) заявление о переходе в НПФ направляется застрахованным лицом в ПФР (образец заявления с приложением инструкции по заполнению формы указанного заявления направляется органом ПФР застрахованному лицу ежегодно не позднее 1 июля т.г.);

с законодательством Российской Федерации и имеющие лицензию на осуществление депозитарной деятельности и лицензию на деятельность специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов.

<sup>1</sup> Пункт 6 ст. 16 Закона о трудовых пенсиях.

<sup>2</sup> Формы типового договора об обязательном пенсионном страховании между НПФ и застрахованным лицом, заявление застрахованного лица о переходе из ПФР в НПФ, осуществляющего обязательное пенсионное страхование, заявление застрахованного лица о переходе из НПФ, осуществляющего обязательное пенсионное страхование, в ПФР утверждены постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 60.

<sup>1</sup> Статья 5 Закона об обязательном пенсионном страховании.

<sup>2</sup> Статья 32 Закона об обязательном пенсионном страховании.

<sup>3</sup> Специализированным депозитарием является акционерное общество либо общество с ограниченной (дополнительной) ответственностью, созданные в соответствии



б) если договор об обязательном пенсионном страховании заключен надлежащими сторонами в соответствии с законодательством РФ, ПФР обязан внести соответствующие изменения в единый реестр застрахованных лиц;

в) в случае если договор об обязательном пенсионном страховании заключен ненадлежащими сторонами и (или) заключен с нарушениями законодательства РФ, ПФР не вносит изменений в единый реестр застрахованных лиц и информирует об этом застрахованное лицо и НПФ не позднее 31 декабря текущего года.

На практике могут возникать и такие случаи. Застрахованное лицо решило перейти из одного НПФ в другой НПФ. При заключении договора об обязательном пенсионном страховании должен соблюдаться установленный законом порядок:

— уведомление о заключении договора об обязательном пенсионном страховании направляется застрахованным лицом в ПФР для внесения изменений в единый реестр застрахованных лиц не ранее 1 июля и не позднее 1 октября текущего года;

— если договор об обязательном пенсионном страховании заключен надлежащими сторонами в соответствии с законодательством РФ, орган ПФР вносит соответствующие изменения в единый реестр застрахованных лиц;

— если договор об обязательном пенсионном страховании заключен ненадлежащими сторонами и (или) заключен с нарушениями законодательства РФ, изменения в единый реестр застрахованных лиц не вносятся;

— орган ПФР обязан в срок до 31 декабря текущего года уведомить заявителя и НПФ, с которым застрахованным лицом заключен договор об обязательном пенсионном страховании, об отказе во внесении изменений в единый реестр застрахованных лиц с указанием причин отказа. Уведомление о внесении изменений в единый реестр застрахованных лиц направляется органом ПФР в срок до 31 декабря текущего года в НПФ, с которым застрахованным лицом заключен новый договор об обязательном пенсионном страховании, и в НПФ, с которым застрахованным лицом соответствующий договор прекращен.

Договор заключается в простой письменной форме и на неопределенный срок и должен содержать номер страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования застрахованного лица, указание фамилии, имени и отчества, в том числе фамилии, которая была у застрахованного лица при рождении, даты и места рождения, пола.

Застрахованные лица имеют право: 1) требовать от НПФ исполнения обязательств по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с условиями договора о таком страховании; 2) получать НЧ трудовой пенсии в соответствии с законодательством, условиями договора об обязательном пенсионном страховании и страховыми правилами НПФ при возникновении пенсионного основания; 3) в обязательном порядке получать от НПФ информацию о состоянии своей НЧ трудовой пенсии.

Не чаще одного раза в год граждане могут заключать новый договор об обязательном пенсионном страховании с другим НПФ или подавать заявление о переходе в ПФР.

В свою очередь НПФ несет перед застрахованными лицами следующие обязанности: 1) знакомить с правилами фонда и со всеми вносимыми в них изменениями и дополнениями; 2) осуществлять учет своих обязательств перед ними (в форме ведения пенсионных счетов НЧ трудовой пенсии), а также осуществлять учет средств пенсионных накоплений (имеется в виду совокупность средств, находящихся в собственности НПФ, предназначенных для исполнения обязательств НПФ перед застрахованными лицами в соответствии с договорами об обязательном пенсионном страховании); 3) направлять им ежегодно не позднее 1 июля информацию о состоянии их пенсионных счетов НЧ трудовой пенсии и информацию о результатах инвестирования средств пенсионных накоплений; 4) назначать и выплачивать НЧ трудовой пенсии; 5) осуществлять выплаты правопреемникам застрахованных лиц; 6) не принимать в одностороннем порядке решения, нарушающие их права.

Договор об обязательном пенсионном страховании *вступает в силу* со дня зачисления перечисленных предыдущим страховщиком средств пенсионных накоплений на счет нового страховщика. Одновременно страховщику должна передаваться информация о графике и об объемах поступления страховых взносов в пользу застрахованного лица за предыдущий период. Изменен данный договор может быть только в порядке, установленном типовым договором об обязательном пенсионном страховании.

Договор о данном страховании *прекращается* в случае наступления одного из следующих событий (в зависимости от того, какое из них наступило ранее):

— заключения застрахованным лицом нового договора об обязательном пенсионном страховании (в этом случае средства пенсионных накоплений для финансирования НЧ трудовой пенсии подлежат

передаче в НПФ, с которым застрахованным лицом заключен новый договор об обязательном пенсионном страховании);

– удовлетворения заявления застрахованного лица о переводе средств пенсионных накоплений в ПФР (средства пенсионных накоплений для финансирования НЧ трудовой пенсии подлежат передаче в орган ПФР);

– истечения трех месяцев со дня аннулирования лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию у НПФ, что может произойти по решению суда и в результате принятия решения уполномоченным федеральным органом о принудительной передаче средств пенсионных накоплений в ПФР;

– смерти застрахованного лица (в этом случае НПФ обязан выплатить правопреемникам умершего застрахованного лица сумму, эквивалентную сумме средств пенсионных накоплений, учтенной на счете НЧ трудовой пенсии на дату смерти застрахованного лица).

Инвестирование средств пенсионных накоплений по обязательному пенсионному страхованию НПФ осуществляет исключительно через УК (управляющие компании), с которыми заключаются договоры доверительного управления. Доверительное управление средствами пенсионных накоплений учреждается в интересах обеспечения права застрахованных лиц на получение НЧ трудовой пенсии в соответствии с законом о трудовых пенсиях.

Учет средств пенсионных накоплений для финансирования НЧ трудовой пенсии ведется на пенсионном счете НЧ пенсии застрахованного лица.

В целях учета и обеспечения пенсионных прав застрахованных лиц, осуществляющих формирование своих пенсионных накоплений для финансирования НЧ трудовой пенсии в НПФ, ПФР ведет единый реестр застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию.

Все НПФ и УК руководствуются в своей деятельности также нормами Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Таким образом, НПФ, получившие в установленном порядке право осуществлять обязательное пенсионное страхование, становятся субъектами такого страхования, т.е. страховщиками в пределах полномочий, установленных законодательством РФ. При этом НПФ могут осуществлять формирование и инвестирование пенсионных накоплений на финансирование НЧ трудовой пенсии и выплату ука-

занной части трудовой пенсии всем застрахованным лицам в системе обязательного пенсионного страхования при условии, что эти лица сами выберут какой-либо НПФ в качестве страховщика.

На НПФ как страховщика возлагается обязанность осуществлять формирование НЧ трудовой пенсии, а также назначение и выплату этой части трудовой пенсии застрахованному лицу.

В ближайшие годы необходимо решить множество вопросов, касающихся НПФ, например, привести в соответствие с гражданским законодательством правила наследования НЧ трудовой пенсии умершего гражданина, установить пределы накапливаемых пенсионных средств, находящихся в распоряжении НПФ, установить ответственность НПФ за сохранностью пенсионных средств граждан и др.

#### **Контрольные вопросы**

1. Дайте общую характеристику органов, осуществляющих пенсионное обеспечение в стране.
2. Какова структура органов, осуществляющих обязательное пенсионное страхование в России?
3. Каковы основные направления деятельности местных органов пенсионного обеспечения?
4. Для чего создана система индивидуального (персонифицированного) учета в области обязательного пенсионного страхования?
5. Каковы условия взаимодействия ПФР и негосударственных пенсионных фондов?

## ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН ПОСОБИЯМИ ПО ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ СОЦИАЛЬНОМУ СТРАХОВАНИЮ

### 6.1. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная система пособий и компенсационных выплат, предоставляемых гражданам в порядке обязательного социального страхования (социальные страховые пособия) многообразна.

Обеспечение граждан социальными страховыми пособиями возложено на ФСС России и подведомственные ему органы.

Правовая регламентация деятельности ФСС России содержится в постановлении Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. «О Фонде социального страхования Российской Федерации». Согласно Положению о Фонде социального страхования Российской Федерации, Фонд является учреждением при Правительстве РФ<sup>1</sup>.

Основными задачами ФСС России является обеспечение выплат социальных страховых пособий: по временной нетрудоспособности; по беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком; пособия на погребение. ФСС России обеспечивает оплату санаторно-курортных путевок для работников и их детей, участвует в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования, а также по обеспечению финансовой устойчивости фонда.

Совместно с Минздравсоцразвития России и Минфином России фонд разрабатывает предложения о размерах тарифов страховых платежей на обязательное социальное страхование.

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении ФСС России, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью.

<sup>1</sup> Проблемы правового статуса ФСС России аналогичны проблемам статуса ПФР, о которых говорилось выше.

Бюджет ФСС России и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных отделений фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения Правлением ФСС России утверждаются председателем фонда.

Средства ФСС России образуются за счет ЕСН и страховых взносов следующих категорий граждан: работодателей, независимо от их форм собственности; граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование; граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по социальному страхованию, при условии уплаты ими страховых взносов в ФСС России. Есть и другие источники средств фонда, а именно: доходы от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады; добровольные взносы граждан и юридических лиц; ассигнования из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях.

Источниками средств ФСС России являются также поступления, возмещаемые страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания; недоимки по обязательным платежам, суммам штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством; уплаченные суммы за путевки, приобретенные страхователем за счет средств ФСС России; возмещаемые фонду средства в результате исполнения регрессных требований к страхователям.

С 1 января 2001 г. ЕСН начисляется по тарифу, размер которого установлен частью второй Налогового кодекса РФ.

Средства ФСС России направляются:

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, в связи с постановкой женщины на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком, а также на выплату социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;

- оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории страны, и в сана-

торно-курортные учреждения в государствах участниках СНГ, аналогичных которым нет в России, а также лечебное (диетическое) питание;

— частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих соответствующие лицензии (содержание предусматривает оплату расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

— частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории страны, для детей работающих граждан;

— оплату проезда к месту лечения и обратно и др.

В соответствии с Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» обеспечение пострадавших по данному виду страхования возложено на ФСС России<sup>1</sup>.

Для покрытия расходов, связанных с обеспечением по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, все работодатели (юридические и физические лица), использующие труд наемных работников в рамках трудовых или гражданско-правовых договоров, обязаны осуществлять такое страхование и вносить дополнительные страховые платежи в ФСС России по ежегодно утверждаемому законом страховому тарифу. Размер тарифа зависит от класса профессионального риска. Все отрасли (подотрасли) экономики дифференцируются по группам в зависимости от класса профессионального риска<sup>2</sup>.

Существует 32 класса профессионального риска, каждый из которых соответствует определенному уровню производственного травматизма, профессиональному заболеванию и сумме расходов на обеспечение по страхованию, установленному в различных отраслях (подотраслях) экономики. 1-й класс самый низший, в него включаются, в частности, учреждения народного образования. 32-й класс самый высокий, к нему относится, в частности, такая сфера экономической деятельности, как добыча угля подземным способом. Соответственно распределяются и тарифы — от 0,2 до 8,5%.

<sup>1</sup> Обеспечение представляет собой страховое возмещение вреда, причиненного в результате наступления страхового случая жизни и здоровью застрахованного, в виде денежных сумм, выплачиваемых либо компенсируемых фондом самому застрахованному или лицам, имеющим на это право в соответствии с этим законом.

<sup>2</sup> Правила отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска, утвержденные постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2005 г.

Для того чтобы заинтересовать работодателей в улучшении условий труда на своем производстве, постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2001 г. утверждены Правила установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Этим актом регламентируются вопросы установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на данный вид страхования. Скидки и надбавки устанавливаются ФСС России на текущий год в пределах страховых взносов, предусмотренных соответствующим разделом доходной части бюджета фонда, утверждаемого федеральным законом. Максимальный размер скидки или надбавки не может превышать 40 процентов страхового тарифа, установленного страхователю.

В соответствии с целями и задачами, возложенными на ФСС России, его организационно-управленческая структура выстроена по вертикальной иерархии в зависимости от объема выполняемых функций.

На федеральном уровне руководство фондом осуществляет его председатель, назначаемый на эту должность Правительством РФ. В ведении председателя фонда находятся как центральный аппарат, так и нижестоящие исполнительные органы фонда.

В соответствии со спецификой деятельности фонда и в зависимости от объема выполняемых работ его центральный аппарат состоит из таких структурных подразделений, как департаменты, управления, отделы. Они осуществляют работу по основным направлениям деятельности фонда.

Наиболее значимыми направлениями деятельности ФСС России являются формирование бюджета, планово-экономическая и контрольно-ревизионная работа, ведение финансов, бухгалтерского учета и отчетности и др. Для облегчения этой трудоемкой работы осуществляется автоматизированная аналитическая обработка информации, которая обеспечивает контрольно-ревизионную деятельность фонда и координационно-методологическую работу органов, входящих в структуру ФСС России.

Правовое обеспечение обязательного социального страхования является неотъемлемой частью деятельности ФСС России и включает следующие вопросы: а) применение законодательства о социальном страховании; б) правовое обеспечение бюджетной и финансовой политики фонда; в) развитие законодательства в сфере этого вида страхования; г) применение трудового законодательства и систематизация нормативных правовых актов и др.

На ФСС России возложено обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Непо-

средственную работу в фонде в данном направлении выполняет специально созданный для этого департамент организации страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. В силу специфики данного вида страхования работники соответствующих структурных подразделений (отделов) департамента выполняют следующие виды работ: методология, анализ и координация деятельности нижестоящих органов фонда; экспертиза страховых случаев и разработка превентивных (предупредительных) мероприятий; работа с плательщиками страховых взносов на страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Эти же работники осуществляют назначение и выплату пособий в качестве возмещения причиненного здоровью вреда; работу с обращениями потерпевших в результате несчастных случаев и пр.

Необходимость внедрения в работу ФСС России и его органов современных электронных средств связи и обработки данных обусловила образование специального подразделения — департамента информационного обеспечения.

В структуру центрального аппарата ФСС России входят также управления: организационно-кадровой работы; экспертизы нетрудоспособности и оздоровительно-профилактической работы, включая организацию экспертизы нетрудоспособности, медико-социальную и профессиональную реабилитацию; санаторно-курортного обслуживания и оздоровления.

Помимо перечисленных подразделений имеются управление по связям с общественностью, юридический и международный отделы, отдел по реабилитационной работе, общий отдел, департамент имущества и хозяйственной деятельности фонда.

Структурные подразделения ФСС России осуществляют также организацию работы региональных отделений Фонда социального страхования РФ.

---

## **6.2. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

Оперативное управление средствами обязательного социального страхования, санаторно-курортными учреждениями на территории субъектов Российской Федерации осуществляют отделения ФСС России (региональные отделения ФСС России).

Бюджеты региональных отделений ФСС России и отчеты о расходовании бюджетных средств после рассмотрения правлением ФСС России утверждаются председателем фонда.

Региональное отделение ФСС России является юридическим лицом, имеет гербовую печать со своим наименованием и штамп. Руководство региональными отделениями осуществляют управляющие, которые несут персональную ответственность за их работу.

Структура регионального отделения фонда в основном выглядит следующим образом: управляющий отделением и его заместители; отделы: финансов, бухгалтерского учета и отчетности; контрольно-ревизионный; организационно-кадровой работы; экспертизы нетрудоспособности и оздоровительно-профилактической работы; правового обеспечения; информационно-технический; планово-экономический; страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний; хозяйственного обеспечения и др. Наименования отделов отражают основные направления деятельности регионального отделения фонда.

В наиболее крупных субъектах Российской Федерации имеются филиалы или отделы регионального отделения фонда. Как правило, они создаются в промышленно развитых районах, удаленных от республиканских, областных (краевых) центров.

Рассмотренная организационная линейно-функциональная структура регионального отделения (и ее вертикальная подчиненность вышестоящему — на федеральном уровне — ФСС России) представляется как наиболее рациональная. Вертикальная подчиненность обеспечивает эффективность управления, а также влияет на качественное развитие горизонтального взаимодействия (имеется в виду связь регионального отделения ФСС России с налоговыми, правоохранительными и иными органами на региональном уровне).

При постоянно изменяющихся объемах работы и условиях труда организационная структура регионального отделения фонда не может быть постоянной. Управляющий отделением может каждый год изменять структуру и штатную численность работников отделения.

При введении ЕСН в 2001 г. произошел переход к налоговому администрированию в отношении сбора платежей, поступающих во внебюджетные фонды. Это отразилось на взаимоотношениях регионального отделения фонда с налоговыми и иными органами. Вместо схемы взаимодействия «страхователь — страховщик» в настоящее время действует многоуровневая система связей регионального отделения фонда. Она выглядит так: страхователь (плательщик ЕСН) —

органы налоговой службы – органы федерального казначейства – страховщик (органы ФСС России).

Региональные отделения фонда, проводя проверки правильности расходов страхователями средств социального страхования, тесно взаимодействуют с налоговыми органами ФНС России в регионе.

Страхователи – плательщики ЕСН – самостоятельно расходуют средства на цели социального страхования и уплачивают налог для зачисления в фонд за минусом произведенных расходов. Правильность их расходования продолжает контролировать контрольно-ревизионная служба ФСС России путем проведения выездных проверок страхователей.

Многие контрольные функции, в том числе контроль за действиями плательщиков страховых взносов, разделены между ФСС России и налоговыми органами. В рамках взаимодействия региональные отделения фонда и территориальные налоговые органы готовят совместные документы по результатам проверок страхователей – плательщиков ЕСН.

В соответствии с этими документами исполнительные органы ФСС России представляют территориальным органам ФНС России, например, решения о непринятии к зачету расходов, произведенных плательщиками с нарушением требований законодательных и иных нормативных правовых актов по обязательному социальному страхованию, и пр.

В отдаленных районах и крупных городах отдельных регионов страны некоторые функции ФСС России выполняет уполномоченный сотрудник отделения фонда (уполномоченный ФСС России).

Уполномоченный ФСС России является штатным работником регионального отделения и осуществляет свою деятельность в пределах прав, предоставленных ему распоряжением управляющего отделением.

На уполномоченного ФСС России могут быть возложены следующие обязанности: регистрация, учет страхователей, выдача им регистрационного удостоверения (по установленной форме), подготовка и представление в региональное отделение фонда информации по всем категориям страхователей. На него может быть возложено обеспечение полноты и своевременности уплаты страхователями взносов на социальное страхование и других платежей во взаимодействии с органами налоговой службы, контроль за расходованием средств социального страхования.

Уполномоченный ФСС России проводит разъяснительную работу со страхователями и оказывает методическую помощь комиссиям (уполномоченным) по социальному страхованию в организациях.

Фонд социального страхования РФ располагает сетью санаторно-курортных учреждений. Они предназначены для лечения работающих граждан и членов их семей, страдающих хроническими заболеваниями, с помощью природных лечебных факторов (минеральные воды, лечебные грязи, климат). Такое лечение проводится в сочетании с физиотерапевтическими процедурами, лечебной гимнастикой, лечебным питанием и другими средствами.

Как правило, санаторно-курортные учреждения находятся в ведении региональных отделений ФСС России.

Санаторно-курортное учреждение является юридическим лицом, находится в ведении фонда и действует на основании устава, утверждаемого в установленном порядке.

Главный врач санаторно-курортного учреждения назначается на должность и освобождается от должности управляющим отделением фонда по согласованию с руководством ФСС России.

---

### **6.3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

Деятельность по обеспечению граждан социальными страховыми пособиями в районах и крупных городах могут осуществлять филиалы или уполномоченные регионального отделения ФСС России (филиал ФСС России).

Филиал ФСС России является обособленным подразделением регионального отделения и действует на основании положения о филиале, утверждаемого управляющим региональным отделением фонда. Директор же филиала назначается на должность и освобождается от должности управляющим региональным отделением фонда и действует на основании его доверенности.

Положением о филиале может предусматриваться осуществление всех или части функций отделения ФСС России. Так, по поручению управляющего отделением фонда на филиал может быть возложена следующая работа со страхователями: их регистрация и выдача им удостоверения о регистрации по установленной форме; формирование банка данных по всем категориям страхователей; обеспечение полноты, своевременности уплаты ими взносов на социальное страхование и взаимодействие в этой работе с органами налоговой службы; установление для них нормативов расходов, необходимых для обеспечения государственных гарантий по обязательному страхованию работников.

По финансовым вопросам филиал может осуществлять следующие функции:

- разработку проектов бюджета и сметы расходов на содержание филиала с учетом финансирования деятельности его структурных подразделений на очередной финансовый год;
- обеспечение исполнения доходной и расходной частей бюджета филиала;
- подготовку и представление на утверждение руководству отделения фонда отчета об исполнении бюджета и сметы расходов;
- осуществление аккумуляции страховых взносов и других платежей для создания резервов, принятие решений об использовании свободных денежных средств;
- производство расчетов со страхователями, органами фонда с иными организациями;
- инвестирование части временно свободных средств.

Филиалу может быть поручено осуществление отдельных контрольных функций, например, за правильным и рациональным расходованием средств социального страхования на предприятиях, в учреждениях и организациях, за соблюдением нормативных актов, регламентирующих порядок выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан. В отдельных случаях филиал может принимать решения о применении к страхователям финансовых санкций, в том числе о непринятии к зачету расходов по социальному страхованию, о списании средств в бесспорном порядке.

Филиал участвует в разработке и финансировании региональных и отраслевых программ охраны здоровья работников.

На филиалы возложена также работа с комиссиями (уполномоченными) по социальному страхованию, действующими на предприятиях.

Работники филиалов в установленные законодательством сроки рассматривают спорные вопросы между работниками и страхователями по обеспечению пособиями и другими социальными страховыми выплатами и принимают по ним решения.

Филиалы систематически обобщают предложения по совершенствованию социального страхования и представляют их вышестоящим органам ФСС России.

Филиалы в обязательном порядке регулярно информируют о своей деятельности и состоянии дел в сфере обязательного социального страхования в районе (городе) вышестоящие органы ФСС России, главу местной исполнительной власти, профсоюзные организации.

Руководство работой филиала осуществляет его директор. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на

филиал функций, распределяет обязанности между работниками филиала. На основании поручения вышестоящих органов ФСС России директор открывает (закрывает) счета филиала в банках, представляет вышестоящим органам на утверждение структуру, штатное расписание, смету расходов (включая фонды оплаты труда и др.) и отчет о ее исполнении; ведает кадровыми вопросами в филиале. В пределах своей компетенции директор принимает постановления, издает приказы и распоряжения, представляет интересы ФСС России в районе (городе).

Филиал не является юридическим лицом и распоряжается предоставленным ему имуществом в соответствии с правом оперативного управления. Филиал имеет печать и штамп с указанием наименования филиала отделения фонда.

---

#### **6.4. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН ПОСОБИЯМИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ**

---

Выплата социальных страховых пособий, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию в организациях осуществляется через бухгалтерию работодателя. Ответственность за правильность начисления и расходования средств социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Работу по обязательному социальному страхованию в организациях осуществляют комиссии или уполномоченные по социальному страхованию (комиссия, уполномоченный соцстраха).

Хотя комиссия соцстраха является общественным органом, она осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, российским законодательством, указами Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, а также нормативными актами и другими документами ФСС России. Таким образом воплощается в жизнь главный принцип обязательного социального страхования – участие застрахованных граждан в обязательном социальном страховании.

Комиссия соцстраха образуется в организациях и иных хозяйствующих субъектах (независимо от форм собственности), которые зарегистрированы в качестве страхователей в региональном отделении или филиале отделения ФСС России.

В организациях с численностью работников более 1000 человек, в которых есть структурные подразделения (например, цеха, отделы), могут создаваться цеховые комиссии соцстраха. В тех организациях,

где число работников менее 100 человек, функции комиссии может выполнять уполномоченный соцстраха.

Члены комиссии соцстраха избираются из числа представителей администрации (например, из числа работников отдела кадров, бухгалтерии), профсоюза или трудового коллектива на общем собрании (конференции) организации. В аналогичном порядке избирается уполномоченный соцстраха.

Положение о комиссии (уполномоченном) по социальному страхованию разрабатывается на основании Типового положения о такой комиссии, утвержденного ФСС России 15 июля 1994 г., и утверждается на общем собрании (конференции) трудового коллектива организации.

В положении о комиссии по социальному страхованию определяется число членов комиссии, норма представительства от администрации и профсоюзов (трудоового коллектива), срок полномочий и порядок принятия решений комиссии, а также устанавливается порядок организации работы комиссии.

В необходимых случаях положением предусматривается создание комиссий в структурных подразделениях организации, в нем конкретизируются функции и обязанности комиссии, а также устанавливаются дополнительные льготы и гарантии для членов комиссии, в том числе по оплате их труда за счет средств предприятия.

Комиссия соцстраха в структурных подразделениях организации осуществляет свою деятельность на основании общего положения о комиссии соцстраха в организации. В соответствии с этим общим положением она выполняет следующие функции: расходование средств социального страхования, предусмотренных на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей, например, на частичное содержание санаториев-профилакториев, санаторных и оздоровительных лагерей для детей и юношества, и осуществление контроля за их использованием; распределение, порядок и условия выдачи застрахованным работникам путевок для санаторно-курортного лечения, отдыха, лечебного (диетического) питания, приобретенных за счет средств социального страхования; учет работников и членов их семей, нуждающихся в таком лечении, отдыхе, питании.

Данная комиссия осуществляет контроль за правильным начислением и своевременной выплатой социальных страховых пособий администрацией организации; проверяет правильность определения права на пособие, обоснованность лишения пособия или отказа в нем; рассматривает спорные вопросы по обеспечению пособиями. Комиссия также должна проводить анализ использования средств социального страхования в организации; обращаться с предложениями к ад-

министрации и профсоюзам о снижении заболеваемости, улучшении условий труда, оздоровлении работников и членов их семей и проведении других мероприятий по социальному страхованию.

Наряду с этим комиссия соцстраха обладает определенными правами: имеет право проверять правильность назначения и выплаты социальных страховых пособий; запрашивать материалы и сведения, необходимые для рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию комиссии, и выносить соответствующие решения; принимать участие в выяснении обстоятельств несчастных случаев на производстве, в быту, по пути на работу или с работы и др.; участвовать в проведении органами ФСС России ревизий (проверок) за правильным и рациональным расходованием средств социального страхования и пр.

На комиссию соцстраха возложены и обязанности: в случае выявления фактов нарушения законодательства о социальном страховании информировать администрацию организации и отделение (филиал) ФСС России; представлять материалы о своей работе по запросам отделения (филиала) ФСС России; представлять общему собранию и администрации отчет о своей деятельности не реже одного раза в год и по истечении срока полномочий; рассматривать в 10-дневный срок заявления (жалобы) работников организации по вопросам социального страхования.

Председатель комиссии избирается из числа членов комиссии большинством голосов.

Заседания комиссии соцстраха проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Решения комиссии (уполномоченного) по социальному страхованию оформляются протоколом.

Контроль за работой данной комиссии осуществляет отделение (филиал отделения) ФСС России.

Решения комиссии и уполномоченного соцстраха могут быть обжалованы в отделении (филиале) ФСС России.

#### **Контрольные вопросы**

1. Дайте общую характеристику органов, осуществляющих обеспечение граждан социальными страховыми пособиями.
2. Перечислите основные направления деятельности ФСС России.
3. Расскажите об организации работы региональных органов ФСС России.
4. Перечислите основные функции органов ФСС России в районах (городах).
5. Какие органы осуществляют обеспечение граждан социальными страховыми пособиями в организациях, каковы их полномочия?



## ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН ПОСОБИЯМИ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ

### 7.1. ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Основы государственной политики содействия занятости населения, гарантии на социальную защиту от безработицы определены Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации». В этом же акте дается указание на полномочия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере содействия занятости населения.

Федеральные органы государственной власти уполномочены, в частности, устанавливать нормы социальной поддержки безработных граждан, формировать средства на финансирование мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан и контролировать целевое использование указанных средств и т.п.

Органы государственной власти субъектов РФ решают вопросы, связанные с реализацией прав граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

На федеральном уровне вопросы обеспечения занятости населения непосредственно входят в компетенцию Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), которая вместе с другими уполномоченными в данной сфере органами образует федеральную государственную систему занятости населения в стране.

Эта федеральная государственная система включает в себя следующие органы и учреждения:

- на федеральном уровне – Минздравсоцразвития России и Федеральная служба по труду и занятости (Роструд);
- уровне субъектов Российской Федерации – территориальные органы Роструда;
- уровне районов (городов) – учреждения службы занятости, носящие название районного (городского) центра занятости населения;
- местном уровне.

Различия в деятельности указанных органов зависят от круга решаемых ими вопросов в сфере занятости населения, от объема полномочий, которыми они наделены.

Рассмотрим основное содержание деятельности Федеральной службы по труду и занятости по каждому из ее структурных иерархических звеньев.

Итак, государственную политику и нормативное регулирование и управление в области занятости населения осуществляет Минздравсоцразвития России через находящуюся в его ведении Федеральную службу по труду и занятости (Роструд)<sup>1</sup>. Ее основными функциями являются:

1) контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы законодательства о занятости населения, об альтернативной гражданской службе;

2) деятельность по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений законодательства в закрепленных сферах деятельности;

3) организация альтернативной гражданской службы;

4) организация и оказание государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

Деятельность Роструда осуществляется непосредственно и через его территориальные органы и государственные учреждения службы занятости (центры занятости населения) во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» утвержден Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых работников<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» и от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».

<sup>2</sup> Данный Регламент утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 3 июля 2006 г. № 513.

Целью этого регламента является повышение качества предоставления и доступности государственной услуги, создания комфортных условий для получателей услуги, определение сроков и последовательности действий (административных процедур) при осуществлении полномочий по содействию гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников.

## **7.2. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗРАБОТНЫХ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обладающими полномочиями в осуществлении государственной политики в сфере содействия занятости населения, являются:

- законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включая высших должностных лиц — глав субъектов Российской Федерации (президенты, губернаторы и др.);
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органы по труду, социальной защите, образования, ПФР, ФСС России, фондов ОМС и др.).

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Законом «О занятости населения в Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации наделен определенными основными полномочиями. В их числе, например:

- осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения, приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, регистрацией инвалидов в качестве безработных;
- психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан; осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; организация проведения оплачиваемых общественных работ; организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в по-

иске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; социальная адаптация безработных граждан на рынке труда;

- проверка, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения, привлечение лиц, нарушивших законодательство, к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обобщение практики применения законодательства о занятости населения и анализ причин его нарушения, а также подготовка соответствующих предложений по совершенствованию данного законодательства;

- реализация территориальных программ, содействия занятости граждан, вероятность увольнения которых очень велика, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы и пр.

Одной из функций органов региональной исполнительной власти является координирование деятельности органов службы занятости населения, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, профсоюзов и работодателей. С этой целью создаются координационные комитеты содействия занятости населения. По предложению и при участии Роструда органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимают меры по социальной защите граждан, нуждающихся в этом.

В случаях массового увольнения работников и в связи с трудностями в их дальнейшем трудоустройстве региональные органы исполнительной власти по предложению органов службы занятости населения, профсоюзных органов могут на срок до шести месяцев принимать иные решения по их социальной защите (например, на этот период ввести для увольняемых работников неполный рабочий день (смену) и (или) неполную рабочую неделю)<sup>1</sup>. При этом финансирование многих мероприятий осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Отнесение территорий к напряженным по ситуации, сложившейся на рынке труда, определяется согласно Правилам отнесения территорий к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда, утвержденным постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2000 г.

<sup>2</sup> В случаях осложнения ситуации, касающейся занятости населения в отдельных регионах России, эти органы также разрабатывают и реализуют мероприятия по стабилизации положения на рынке труда, в том числе по изменению порядка и условий назначения и выплаты пособий по безработице, стипендий и др.

Непосредственную работу по материальному обеспечению безработных в субъектах РФ осуществляют территориальные органы Федеральной службы по труду и занятости. Таковыми являются управления Федеральной государственной службы занятости населения по субъектам Российской Федерации (управления ФЭСЗН, УФСЗН). Свою деятельность они осуществляют в соответствии с положением о территориальном управлении Федеральной государственной службы занятости населения, утверждаемым приказом Федеральной службы по труду и занятости.

Управление ФЭСЗН в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами Минздравсоцразвития России, Положением о Федеральной службе по труду и занятости, правовыми актами Службы, а также своим Положением.

Управление ФЭСЗН осуществляет свою деятельность непосредственно и через государственные учреждения службы занятости (центры занятости населения) во взаимодействии с полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Управление ФЭСЗН наделено соответствующими полномочиями на территории субъекта РФ<sup>1</sup>. К их числу относится, например:

- осуществление контрольных функций за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения и прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее;
- осуществление социальных выплат гражданам, признанным безработными<sup>2</sup>;
- организация временного трудоустройства безработных граждан, в том числе в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования,

<sup>1</sup> Управление ФЭСЗН может носить и другое название, например областная (краевая) служба, комитет, департамент.

<sup>2</sup> Порядок работы территориальных органов Министерства труда и социального развития Российской Федерации по вопросам занятости населения с детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденный постановлением Минтруда России от 10 февраля 1998 г. № 5.

ищуших работу впервые, несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, в свободное от учебы время; социальной адаптации безработных граждан на рынке труда;

- осуществление реализации программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, вероятность увольнения которых велика, а также граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- осуществление функций распорядителя и получателя средств федерального бюджета в части реализации своих полномочий;
- организация работы и контроля деятельности центров занятости;
- представление в Роструд предложений о финансировании мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан, альтернативной гражданской службе, содержанию УФСЗН и центров занятости и др.

Структура УФСЗН определяется возложенными на него задачами и основными направлениями деятельности. Например, в его составе могут быть образованы следующие подразделения (отделы, секторы): бухгалтерского учета и отчетности; финансовое подразделение; профориентации и профессионального обучения; трудоустройства и специальных программ; программ занятости и рынка труда; пособий и стипендий; по информационным технологиям и автоматизации; административно-хозяйственный; по кадровым вопросам и др.

В своей деятельности УФСЗН также связано с иными органами федеральных министерств и ведомств, расположенных в том или ином субъекте Российской Федерации.

---

### **7.3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ПО МАТЕРИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗРАБОТНЫХ**

---

Непосредственную деятельность по содействию занятости населения в районах (городах) осуществляют государственные учреждения службы занятости, носящие разные наименования: центры, комитеты или управления, отделы или службы занятости населения (центры занятости населения).

- Основными задачами центров занятости населения являются:
- оказание гражданам практической помощи в трудоустройстве, в том числе на основе реализации специальных программ для трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите;

– организация профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и высвобождаемых работников;

– обеспечение различных видов социальной поддержки граждан в случае безработицы.

Центры занятости населения строят свою работу на основе комплексных и целевых программ и выполняют следующие основные функции:

– разработка на основе анализа и прогноза социально-экономического развития соответствующей территории предложений по формированию программ содействия занятости населения и их реализации;

– проведение консультаций по вопросам трудоустройства для высвобождаемых работников;

– учет и регистрация граждан, обращающихся в центр занятости населения в целях поиска подходящей работы, и их регистрация в качестве безработных. При этом центры занятости населения получают финансовые средства, выделяемые на эти цели из бюджетов вышестоящих организаций.

Важной функцией центров занятости населения также является проведение профессиональной ориентации, оказание психологической поддержки ищущим работу и безработным.

В сфере социальной поддержки безработных граждан и членов их семей центры занятости населения выплачивают пособия по безработице, стипендии и материальную помощь, направляют безработных лиц на пенсию, оформляемую досрочно.

Для решения своих задач центры занятости населения наделены соответствующими правами. Так, они могут получать от работодателей данные о наличии свободных рабочих мест (вакантных должностей), о численности высвобождаемых лиц, принятых и уволенных работников; посещать организации независимо от их форм собственности для ознакомления с состоянием дел по профессиональной подготовке работников.

Как правило, услуги, связанные с содействием занятости граждан, предоставляются центрами занятости бесплатно.

Таким образом, содействие занятости населения осуществляется данными центрами разными способами, которые мы определяем как организационно-правовые формы. Основных таких форм несколько. Назовем некоторые из них: трудоустройство безработных; оказываемая безработным социально-психологическая помощь и поддержка; профессиональная ориентация; профессиональная подготовка; профессиональная переподготовка; повышение квалификации работников;

организация и проведение общественных работ; содействие безработным в организации собственного дела.

Могут быть и другие формы содействия занятости населения, определяемые классифицирующими признаками в направлении деятельности центра занятости. Назовем эти классифицирующие признаки: субъектный состав, юридические факты, содержание правовых отношений, нормативные правовые акты.

Местный центр занятости населения предоставляет социальное обеспечение безработным гражданам в разных формах и видах. Наиболее распространенной является денежная форма: материальная помощь, пособие по безработице.

Материальная помощь может быть оказана в виде единовременных и ежемесячных денежных выплат – дотации на оплату жилья, коммунальных услуг, содержания в детском дошкольном учреждении, на оплату проезда на общественном транспорте, на оплату медицинских услуг и пр.

Пособие по безработице представляет собой денежную выплату, временно выплачиваемую органом занятости населения безработному гражданину взамен утраченного заработка (или иного дохода, связанного с трудом).

Прежде чем безработному будет выплачено пособие, центр занятости населения должен провести работу, состоящую из нескольких этапов. Это связано с тем, что отношения в сфере занятости регулируются нормами различных отраслей права – трудового, административного, гражданского, финансового, семейного, социального обеспечения.

Прежде всего гражданин должен быть признан безработным, т.е. иметь правовой статус безработного как специального (особого) субъекта отношений в области занятости населения. Безработным признается гражданин при соблюдении следующих шести обязательных условий:

- а) он должен быть трудоспособным;
- б) должен не иметь работы и заработка;
- в) быть зарегистрированным в органах занятости населения в целях поиска подходящей работы<sup>1</sup>;
- г) находиться в поиске работы<sup>2</sup>;
- д) быть готовым приступить к работе;

<sup>1</sup> Порядок регистрации безработных граждан, утвержденный постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 458.

<sup>2</sup> Положение о Порядке оказания гражданам содействия в трудоустройстве в другой местности, утвержденное постановлением Минтруда России от 21 июля 1997 г.

е) если он не трудоустроен в течение 10 дней со дня регистрации в качестве безработного.

В совокупности все перечисленное представляет собой сложный фактический состав, на основе которого возникает правовой статус безработного.

При невозможности предоставления органами занятости населения подходящей работы гражданину в течение 10 дней со дня его регистрации он признается безработным в целях поиска подходящей работы с первого дня предъявления требуемых для этого документов.

Именно факт признания лица безработным и его регистрация в этом качестве является основанием для получения права на пособие по безработице.

Решение о назначении пособия по безработице принимается органом занятости населения одновременно с признанием лица безработным. Выплата пособия по безработице может быть приостановлена, а его размер уменьшен либо вовсе прекращен<sup>1</sup>.

Органы местного самоуправления выполняют практически те же функции, что и центры занятости населения<sup>2</sup>.

#### **Контрольные вопросы**

1. Дайте общую характеристику действующей в стране системы органов занятости населения.
2. Расскажите, как организована работа федеральных органов государственной власти по социальному обеспечению безработных граждан и членов их семей.
3. Назовите основные направления работы органов государственной власти по обеспечению безработных в субъектах Российской Федерации.
4. Укажите, каким образом осуществляется работа органов занятости населения по обеспечению безработных в районах (городах).

<sup>1</sup> Порядок исчисления среднего заработка для определения размера пособия по безработице и стипендии, выплачиваемых гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости, утвержденный постановлением Минтруда России от 12 августа 2003 г. № 62. Подробнее об исчислении размера пособия по безработице см. учебную литературу по дисциплине «Право социального обеспечения».

<sup>2</sup> Административный регламент предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 7 июня 2007 г. № 400.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ ГРАЖДАНАМ**

### **8.1. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ, МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ ГРАЖДАНАМ И ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ**

В Конституции РФ и в нормах международного права закреплено право каждого человека на жизнь, с которым связаны другие права, включая его право на охрану здоровья.

Охрана здоровья граждан представляет собой совокупность различных мер, предпринимаемых государством и направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья человека, на поддержание его долголетней и активной жизни, на предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Поэтому медицинская помощь рассматривается как часть общей государственной системы охраны здоровья населения.

Право граждан на охрану здоровья гарантируется путем оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях за счет средств государственного бюджета, страховых взносов и других поступлений, предусмотренных законодательством. Такую медицинскую помощь мы называем социальной медицинской помощью, этим отделив ее от платной медицинской помощи.

Существуют различные виды бесплатной медицинской помощи: 1) первичная медико-санитарная помощь; 2) скорая медицинская помощь; 3) специализированная медицинская помощь; 4) медико-социальная помощь гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями; 5) медико-социальная помощь гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих<sup>1</sup>.

Программа государственных гарантий оказания российским гражданам бесплатной медицинской помощи утверждается ежегодно

<sup>1</sup> О содержании социальной медицинской помощи и ее объемах подробно изложено в рамках учебной дисциплины «Право социального обеспечения».

постановлением Правительства РФ. В данном документе предусматривается предоставление бесплатной медицинской помощи и бесплатных лекарств в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования за счет средств бюджетов всех уровней, а также содержатся нормативы финансовых затрат и подушевые нормативы финансирования Программы.

В соответствии с этой Программой и методическими рекомендациями Минздравсоцразвития России и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС) органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и утверждают свои территориальные программы. В них могут быть предусмотрены дополнительные гарантии (по объемам и видам) оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

Условия и порядок предоставления медицинской помощи населению закреплены, в частности, в Типовых правилах обязательного медицинского страхования граждан, утвержденных приказом ФФОМС от 3 октября 2003 г. № 3856/30-3/и.

Для некоторых категорий граждан предусмотрены дополнительные права в сфере охраны их здоровья, например, несовершеннолетние граждане имеют право на диспансерное наблюдение и бесплатное лечение в детской и подростковой службах здравоохранения.

Бесплатная медицинская помощь, оказываемая гражданам, финансируется, как отмечалось выше, за счет средств бюджетов различных уровней, обязательного медицинского страхования и других источников.

За счет федерального бюджета предоставляются все виды медицинской помощи медицинскими учреждениями федерального значения согласно утверждаемому Минздравсоцразвития России перечню видов медицинской помощи.

За счет бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляется: а) скорая медицинская помощь, оказываемая гражданам станциями (отделениями, пунктами) скорой медицинской помощи; б) амбулаторно-поликлиническая; в) стационарная помощь. Помощь последних двух видов предоставляется в специализированных диспансерах, больницах (отделениях, кабинетах) при определенных заболеваниях, например туберкулезе, психических расстройствах и расстройствах поведения, которые перечислены в Программе. Указанные виды помощи могут быть предоставлены также за счет бюджетов муниципальных образований.

За счет средств бюджетов всех уровней осуществляется льготное лекарственное обеспечение, финансирование некоторых видов

медицинской помощи, оказываемой фельдшерско-акушерскими пунктами, лепрозориями, домами ребенка и др.

Итак, система финансирования расходов на оказание медицинской помощи населению многоступенчата и довольно сложна. Объемы помощи, бесплатно предоставляемой гражданам субъекта Российской Федерации (региона), определяются в зависимости от нормативов объема лечебно-профилактической помощи на 1000 человек. Эти нормативы рассчитываются отдельно по всем видам медицинской помощи.

Финансовых средств, направляемых на оказание медицинской помощи населению из государственного бюджета, часто оказывается недостаточно. В целях пополнения данных финансовых ресурсов в начале 90-х гг. прошлого века в России появился новый вид страхования — обязательное медицинское страхование.

С введением обязательного медицинского страхования была предпринята попытка создания дополнительного источника финансирования медицинской помощи гражданам. Фактически доля расходов средств этого вида страхования превышает бюджетное финансирование. Но, несмотря на эти попытки, в целом общие затраты на охрану здоровья населения в последние годы не увеличились.

---

## 8.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

---

С принятием Закона РСФСР от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» в стране впервые было введено медицинское страхование, которое осуществляется в двух видах — обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование (ОМС) является составной частью обязательного социального страхования. Оно призвано обеспечивать всем гражданам страны равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств ОМС в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование осуществляется на основе программ добровольного медицинского страхования и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программами ОМС.

Обязательное медицинское страхование в стране является всеобщим для населения страны. Оно осуществляется за счет двух основных финансовых источников. Первый источник — это ассигнования

из государственного бюджета. Они предназначены, главным образом, на страхование неработающих и иных категорий граждан, определяемых законом. Вторым наиболее существенным финансовым источником этого вида страхования являются страховые платежи работодателей (всех форм собственности) за своих работников, а также платежи, осуществляемые гражданами, самостоятельно обеспечивающими себя работой.

Обязательное медицинское страхование осуществляется на основе договорных отношений между субъектами данного вида страхования. В качестве таких субъектов выступают: 1) застрахованные граждане (работающие и неработающие); 2) страхователи (работодатели, индивидуальные предприниматели и иные категории самозанятого населения), исполнительные органы субъектов РФ, местная администрация районов (городов), муниципальные органы; 3) страховщики (федеральный и территориальные фонды ОМС); 4) страховые медицинские организации (юридические лица, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами, с любыми предусмотренными законодательством формами собственности, обладающие необходимым для осуществления медицинского страхования уставным фондом и организующие свою деятельность в соответствии с законодательством, не входящие в систему здравоохранения); 5) медицинские учреждения (лечебно-профилактические учреждения, имеющие лицензию, дающую право на оказание медицинской помощи в системе ОМС).

Цель договора ОМС заключается в организации и финансировании предоставления застрахованным работающим гражданам медицинской помощи определенного объема и качества или иных услуг по программам ОМС.

Форма и содержание договора строго регламентированы (формализованы) законом. Стороны не могут ухудшить условия медицинского обеспечения, предписанные договором, — допускается только улучшение таких условий по отношению к застрахованным гражданам. Каждому российскому гражданину выдается документ — страховой медицинский полис.

Таким образом, указанным законом о медицинском страховании определены правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения страны. Цель ОМС заключается в том, чтобы гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи и финансировать профилактические мероприятия.

В последние годы ПФР также финансирует дополнительные платежи на ОМС неработающих пенсионеров, получающих трудовую

пенсию по старости<sup>1</sup>. Тем самым частично оплачиваются некоторые расходы на оказание медицинской помощи неработающим пенсионерам.

Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования созданы специальные органы — фонды ОМС. Финансовые средства таких фондов формируются за счет страховых платежей, которые с 1 января 2001 г. поступают от страхователей в составе ЕСН. Порядок исчисления и уплаты ЕСН установлены главой 24 Налогового кодекса РФ.

---

### **8.3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ**

---

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — это самостоятельное некоммерческое учреждение, осуществляющее свою деятельность в соответствии с положениями Конституции РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, а также Уставом Фонда<sup>2</sup>.

Основными задачами ФФОМС являются: 1) финансовое обеспечение установленных российским законодательством прав граждан на медицинскую помощь за счет средств ОМС; 2) обеспечение финансовой устойчивости системы ОМС и создание условий для выравнивания объема и повышения качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории страны в рамках базовой программы ОМС; 3) аккумуляция финансовых средств ФФОМС для обеспечения финансовой стабильности системы ОМС.

Финансовые средства ФФОМС образуются за счет следующих поступлений:

- части ЕСН хозяйствующих субъектов и иных организаций на ОМС в размерах согласно части второй Налогового кодекса РФ;
- ассигнований из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках ОМС;

---

<sup>1</sup> Органы исполнительной власти субъектов РФ ежегодно направляют в ПФР заявки на финансирование в будущем календарном году расходов на осуществление дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров. После их рассмотрения ПФР выносит соответствующее решение на этот счет.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. «Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств;
- нормированного страхового запаса ФФОМС;
- поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством.

Имущество ФФОМС является федеральной собственностью и закрепляется за ним на праве оперативного управления. При этом фонд также вправе осуществлять приносящую доходы деятельность. Доходы, полученные в результате осуществления такой деятельности, доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное за счет этих доходов, в установленном порядке поступают в распоряжение фонда и направляются для реализации его уставных задач.

Управление ФФОМС осуществляется коллегиальным органом — правлением — и постоянно действующим исполнительным органом — директором, который назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ.

Правление ФФОМС утверждает перспективные планы работы фонда; рассматривает проекты его бюджета и отчеты об исполнении; утверждает годовые отчеты о результатах своей деятельности; определяет направления и порядок использования доходов фонда, в том числе полученных от использования временно свободных средств и нормированного страхового запаса, а также порядок покрытия убытков; утверждает порядок направления финансовых средств на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС в рамках базовой программы ОМС, на выполнение целевых программ по оказанию медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию; рассматривает проекты базовой программы ОМС и предложений о тарифе взносов на обязательное медицинское страхование и разрабатываемые фондом проекты нормативных актов по совершенствованию системы ОМС; принимает решения о внесении в установленном порядке предложений по определению норматива средств на содержание ФФОМС и рекомендаций по определению норматива средств на содержание территориальных фондов ОМС и страховых медицинских организаций, принимает решение о формировании ревизионной комиссии фонда.

Состав правления фонда утверждается Правительством РФ со сроком полномочий на 3 года.

Правление возглавляет председатель, который, как и его заместители, избирается правлением ФФОМС. В состав правления входят

директор фонда, представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представители страховых медицинских организаций, различных общественных объединений.

Директор ФФОМС и его первый заместитель назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ.

Директор ФФОМС, подотчетный правлению фонда, наделен следующими полномочиями: он распоряжается имуществом фонда и заключает различные договоры, в том числе трудовые; открывает расчетный и другие счета; утверждает по согласованию с правлением структуру, штатное расписание и смету расходов фонда; издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками фонда; по согласованию с правлением представляет в Правительство РФ проекты федеральных законов о бюджете фонда и его исполнении; по вопросам, относящимся к компетенции фонда, утверждает нормативно-методические документы, обязательные для исполнения территориальными фондами ОМС и страховыми медицинскими организациями, входящими в систему обязательного медицинского страхования<sup>1</sup> и др.

Контроль за деятельностью фонда осуществляет ревизионная комиссия. Правление ФФОМС (по мере необходимости, но не реже одного раза в год) назначает аудиторскую проверку деятельности фонда, осуществляемую специализированной организацией, имеющей на это лицензию. Отчет о результатах проверки представляется в Правительство РФ.

Практическую работу осуществляет исполнительная дирекция ФФОМС, возглавляемая директором. В ее структуру входят департаменты, управления, отделы.

В зависимости от специфики и объема выполняемых работ каждое структурное подразделение осуществляет организацию работы по основным направлениям деятельности фонда.

Основные направления деятельности ФФОМС: формирование бюджета, планово-экономическая и контрольно-ревизионная работа, ведение финансов, бухгалтерского учета и отчетности, правовое обеспечение деятельности ФФОМС, организационно-кадровая работа,

<sup>1</sup> Для упорядочения нормотворческой деятельности утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов, издаваемых Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, и их государственной регистрации. Это связано с тем, что в соответствии с Указом Президента РФ от 20 марта 2001 г. введена обязательная государственная регистрация издаваемых ФФОМС нормативных актов, затрагивающих права и обязанности граждан, устанавливающих правовой статус организаций или носящих межведомственный характер.



международное сотрудничество, организация и обеспечение современных средств телекоммуникаций и автоматизации и др.

Для координации деятельности в области обязательного медицинского страхования и в соответствии с решением правления ФФОМС в каждом федеральном округе страны введена должность представителя ФФОМС<sup>1</sup>.

#### **8.4. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ФОНДА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ**

Обязательное медицинское страхование граждан на территории субъектов Российской Федерации осуществляют территориальные фонды ОМС (ТФОМС), которые являются самостоятельными некоммерческими учреждениями. Их деятельность как юридического лица регламентируется Положением и законодательством РФ.

Основные задачи ТФОМС: обеспечение прав граждан в системе ОМС; обеспечение всеобщности ОМС; обеспечение финансовой устойчивости этой системы и др.

Основные функции:

- аккумулярование финансовых средств ТФОМС на обязательное медицинское страхование граждан;
- осуществление финансирования данного страхования;
- выравнивание финансовых ресурсов городов и районов, направляемых на проведение ОМС;
- разработка правил ОМС граждан на соответствующей территории;
- осуществление совместно с органами налоговой службы РФ контроля за своевременным и полным поступлением в ТФОМС страховых взносов и пр.

Финансовые средства ТФОМС формируются в соответствии с теми же правилами, что и средства Федерального ФОМС.

Для проведения обязательного медицинского страхования в регионе ТФОМС передает своим филиалам (отделам) финансовые средства, чтобы обеспечить на территории выполнение среднестатистического норматива. При этом они руководствуются утвержденным ФФОМС 2 июня 2005 г. Положением о порядке расчета дотаций Федерального

<sup>1</sup> Положение о представителе Федерального фонда обязательного медицинского страхования в федеральном округе, утвержденное приказом ФФОМС от 12 июля 2007 г. № 143.

фонда обязательного медицинского страхования на выполнение программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации в рамках базовой программы ОМС.

Организационная структура исполнительной дирекции ТФОМС формируется в соответствии с основными направлениями деятельности (управленческими функциями):

- это организация системы ОМС в лечебно-профилактических учреждениях;
- финансирование ОМС в субъекте Российской Федерации;
- кадровое обеспечение системы ОМС;
- организация учета и контроля поступления страховых взносов;
- организация бухгалтерского учета и отчетности;
- осуществление экономического анализа и прогнозирования;
- организация ценообразования и тарификации;
- осуществление финансово-кредитной политики;
- ведение статистической отчетности;
- проведение юридической экспертизы документов в системе обязательного медицинского страхования;
- организационно-техническое обеспечение деятельности аппарата исполнительной дирекции ТФОМС.

Согласно перечисленным основным направлениям деятельности, в исполнительной дирекции фонда создаются соответствующие управления, отделы, секторы. Конкретная организационная структура в каждом таком фонде и его филиалах зависит от численности персонала, рассчитанной в соответствии с нормативом, рекомендованным ФФОМС.

Контроль за деятельностью ТФОМС осуществляет ревизионная комиссия. Правление фонда (по мере необходимости, но не реже одного раза в год) назначает аудиторскую проверку деятельности ТФОМС, осуществляемую специализированной организацией, имеющей соответствующую лицензию.

#### **8.5. ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ В РАЙОНАХ (ГОРОДАХ)**

Для выполнения своих задач ТФОМС может создавать в районах и городах филиалы, отделы, отделения (местные органы ТФОМС). Они осуществляют свою деятельность в соответствии с положением о них, которое утверждается директором ТФОМС.

Местные органы ТФОМС могут быть наделены соответствующими полномочиями по осуществлению ОМС на территории района (города). Так, работники этих органов осуществляют регистрацию застрахованных лиц и выдачу им полисов ОМС; составление статистических данных, необходимых для ОМС; отчисление финансовых средств в соответствующие организации; сбор и анализ информации о стоимости медицинской помощи; взаимодействие с участниками ОМС и другими сторонами.

Наиболее тесно местные органы ТФОМС сотрудничают с лечебно-профилактическими учреждениями здравоохранения и страховыми медицинскими организациями (СМО) в тех регионах, в которых они есть.

Порядок взаимоотношений местных органов ТФОМС с лечебно-профилактическими учреждениями и характер их сотрудничества аналогичен тому, какой существует на региональном уровне.

СМО (страховые медицинские организации) осуществляют свою деятельность на основании лицензии, выдаваемой в установленном порядке<sup>1</sup>. СМО могут одновременно проводить обязательное и добровольное медицинское страхование, но не вправе осуществлять иные виды страховой деятельности. На право заниматься каждым видом медицинского страхования выдается отдельная лицензия.

Основной задачей СМО, осуществляющих обязательное медицинское страхование, является проведение данного страхования путем оплаты медицинской помощи, предоставляемой в соответствии с территориальной программой ОМС и договорами ОМС, путем осуществления контроля за объемом и качеством медицинских услуг.

Наряду с этим СМО имеют право: а) свободно выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам ОМС; б) участвовать в аккредитации медицинских учреждений; в) принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги; г) предъявлять в судебном порядке иски медицинскому учреждению и (или) медицинскому работнику на материальное возмещение физического либо морального ущерба, причиненного по их вине застрахованному лицу и др.

В то же время на СМО возложены и соответствующие обязанности: осуществление деятельности по ОМС на некоммерческой ос-

<sup>1</sup> Правила лицензирования деятельности страховых медицинских организаций, осуществляющих обязательное медицинское страхование, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 марта 1994 г. № 251, Положение о страховых медицинских организациях, осуществляющих обязательное медицинское страхование, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 октября 1993 г. № 1018 (с последующими изменениями и дополнениями).

нове; заключение договоров с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным лицам по ОМС; создание в установленном порядке страховых резервов; защита интересов застрахованных лиц.

Страховые медицинские организации не имеют права отказать страхователю в заключении договора об обязательном медицинском страховании, который соответствует действующим условиям страхования.

Страховые платежи по ОМС, поступившие от ТФОМС (или по его поручению от филиала), в соответствии с заключенными страховыми медицинскими организациями договорами используются на оплату медицинских услуг, на расходы по ведению дела по ОМС, на формирование резервов и оплату труда работников, занятых в обязательном медицинском страховании.

СМО могут формировать страховые резервы по ОМС. Такие резервы складываются из полученных страховых платежей в порядке и на условиях, устанавливаемых ТФОМС. Резервы, создаваемые в СМО, не подлежат изъятию в пользу того или иного бюджета.

СМО обязаны предоставлять страхователям возможность осуществления контроля за выполнением условий договора ОМС.

По запросу органа государственного управления и страхователя СМО должны представлять информацию о выполнении условий договора ОМС и соответствия их деятельности территориальной программе ОМС.

Показатели и формы отчетности по обязательному медицинскому страхованию для СМО разрабатываются ФФОМС России по согласованию с Минфином России и федеральными органами статистики.

Таким образом, СМО являются своеобразным посредником между всеми участниками отношений по обязательному медицинскому страхованию.

#### Контрольные вопросы

1. Дайте общую характеристику государственной системы охраны здоровья населения и медицинской помощи гражданам.
2. Раскройте основную цель деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования.
3. Каковы основные направления деятельности территориального фонда обязательного медицинского страхования?
4. Назовите, какие органы осуществляют функции обязательного медицинского страхования на местном уровне.

## ОСНОВНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

- Конституция Российской Федерации.
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.
- Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».
- Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации».
- Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации».
- Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)».
- Закон РФ от 22 июля 1993 г. № 5481-1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан».
- Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».
- Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».
- Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
- Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».
- Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».
- Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации».
- Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
- Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 31 декабря 2002 г. № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан».
- Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в федеральные законы „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
- Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию».
- Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».
- Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 184-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 гг.».
- Указ Президента РФ от 28 сентября 1993 г. № 1503 «Об управлении государственным социальным страхованием в Российской Федерации».

- Указ Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации».
- Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
- Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами».
- Указ Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1373 «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров».
- Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 26 октября 1993 г. № 1094 «Вопросы Фонда социального страхования Российской Федерации».
- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 338 «О развитии сети специальных домов-интернатов для престарелых и инвалидов».
- Постановление Правительства РФ от 24 мая 1995 г. № 517 «О реализации функций государственной службы по делам ветеранов».
- Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях, без определенного места жительства и занятий».
- Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье».
- Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 458 «Об утверждении Порядка регистрации безработных граждан».
- Постановление Правительства РФ от 4 июня 1997 г. № 667 «О проведении аудита Пенсионного фонда Российской Федерации».
- Постановление Правительства РФ от 5 марта 2003 г. № 144 «О порядке добровольной уплаты в Фонд социального страхования Российской Федерации отдельными категориями страхователей страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».
- Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. № 247 «Об организации назначения, перерасчета размера, выплаты и доставки пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан».
- Постановление Правительства РФ от 19 июня 2003 г. № 346 «О реализации права застрахованного лица на выбор инвестиционного портфеля (управляющей компании) в соответствии с Федеральным

законом „Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации“ (с утвержденными Правилами информирования застрахованных лиц о состоянии специальной части индивидуального лицевого счета и подачи застрахованными лицами заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании).

- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 395 «О мерах по организации управления средствами пенсионных накоплений».
- Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2003 г. № 669 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, надзор и контроль за указанной деятельностью».
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 798 «Об утверждении Правил уведомления негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим обязательное пенсионное страхование, Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации о вновь заключенных им договорах об обязательном пенсионном страховании».
- Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 60 «Об утверждении типового договора об обязательном пенсионном страховании между негосударственным пенсионным фондом и застрахованным лицом».
- Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 55 «Об утверждении Правил передачи пенсионных накоплений для финансирования накопительной части трудовой пенсии из одного негосударственного пенсионного фонда в другой негосударственный пенсионный фонд или из негосударственного пенсионного фонда в Пенсионный фонд Российской Федерации и определения их стоимости».
- Постановление Правительства РФ от 13 февраля 2004 г. № 77 «Об утверждении типовых страховых правил негосударственного пенсионного фонда, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию».
- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации».
- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития».

- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по здравоохранению и социальному развитию».
- Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2004 г. № 805 «О порядке организации деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы».
- Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 818 «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных определять порядок и условия оформления и выдачи удостоверений отдельным категориям граждан из числа лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и гражданам подразделений особого риска».
- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. № 832 «О федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы».
- Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом».
- Постановление Правительства РФ от 14 июля 2006 г. № 432 «О лицензировании отдельных видов деятельности на финансовых рынках».
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 865 «Об утверждении Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей».
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 875 «Об издании разъяснений по единообразному применению Федерального закона „О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей“».
- Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 222 «О порядке установления требований к квалификации актуариев, осуществляющих актуарное оценивание деятельности негосударственных пенсионных фондов».
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 870 «Об исчислении среднего заработка (дохода) при назначении ежемесячного пособия по уходу за ребенком лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию».
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 873 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».
- Постановление Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами».

- Постановление Правительства РФ от 15 июня 2007 г. № 345 «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию».
- Постановление Правительства РФ от 20 июля 2007 г. № 457 «Об утверждении Правил перевода средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации».
- Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2007 г. № 608 «О порядке предоставления инвалидам услуг по сурдопереводу за счет средств федерального бюджета».
- Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2007 г. № 741 «Об утверждении Правил выплаты Пенсионным фондом Российской Федерации правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета».
- Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2007 г. № 742 «Об утверждении Правил выплаты негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим обязательное пенсионное страхование, правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных на пенсионном счете накопительной части трудовой пенсии».
- Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий».
- Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2007 г. № 914 «Об индексации в 2008–2010 годах размеров компенсаций иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».
- Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 82 «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала».
- Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2008 г. № 275 «О порядке предоставления информации, необходимой для назначения и выплаты единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, и ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, гражданам, имеющим право на получение этих пособий, а также органам, осуществляющим назначение и выплату указанных пособий».

- Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2008 г. № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».
- Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 423 «О некоторых вопросах деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Федерального медико-биологического агентства».
- Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2008 г. № 655 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2007 г. № 914».
- Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 670 «О порядке предоставления легковых автомобилей и выплаты единовременной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета отдельным категориям инвалидов, которые на 1 января 2005 г. состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, для обеспечения транспортными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями».