**Тема 1. Общие понятия социальной защиты и социального обеспечения, управления и его осуществления.**

* 1. **Общее понятие социальной защиты и социального обеспечения.**

ст. 7 Конституции РФ гласит, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

ст. 39 Конституции РФ гласит, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

**Среда обитания** человека — это ёмкое 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.

**Основные критерии** для определения понятия социальной защиты населения:

- 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.

**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.

**Признаки характеризующие социальное обеспечение**:

1. 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.;
2. социальное обеспечение осуществляется государством за счет части общего национального продукта, произведенного обществом. 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. Финансирование социального обеспечения осуществляется за счет специализированных фондов социального страхования (страховые внебюджетные фонды) и бюджетных ассигнований;
3. особый субъектный состав. С одной стороны, это дети; больные; лица, имеющие детей; пожилые и престарелые граждане; инвалиды; 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;
4. гарантированность, которая проявляется в трех аспектах: экономическом, юридическом и организационном.

**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.

* 1. **Понятие управления социальным обеспечением.**

## Латинское слово *administratio* («администрация») является синонимом слов «управление», «руководство».

**Администрация** — это аппарат, органы, совокупность лиц, которые управляют, руководят действиями других людей.

## Административная 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 следующие виды администрации**:

1. международную;
2. государственную;
3. муниципальную;
4. частную.

**По правовому положению и источникам финансирования выделяют следующие виды администрации**:

1. федеральная;
2. администрация субъектов Российской Федерации;
3. администрация государственных организаций, предприятий, учреждений.

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

## 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.

**Виды управления в социальном обеспечении**:

1. общее управление;
2. оперативное управление.

### Общее управление социальным обеспечением в стране осуществляет государственная федеральная администрация - Правительство РФ (коллегиальный, центральный, федеральный орган исполни тельной власти общей компетенции) подчиненный Президенту РФ.

**Общие принципы управления:**

1. верховенство закона;
2. народовластие;
3. федерализм;
4. разделение властей;
5. гласность;
6. ответственность;
7. обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
8. целесообразность;
9. эффективность деятельности.

**Исполнительная власть (в том числе и административная) 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.**

**(присущи исключительно исполнительной власти)**

### 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.

**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, страховщики осуществляют оперативное управление только средствами обязательного социального страхования.**

**Функции** оперативного управления обязательным социальным страхованием осуществляют социальные внебюджетные фонды — **ПФР, ФСС России, ФФОМС**.

**Цель деятельности фондов** — 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 управление органами**, осуществляющими социальное обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета, возложено на органы государственной исполнительной власти:

1. Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации,
2. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации;
3. Министерство обороны Российской Федерации и др., а также подведомственные им органы.
	1. **Понятие осуществления социального обеспечения.**

Нормотворчество представляет собой процесс разработки и принятия тех или иных нормативных правовых актов о социальном обеспечении (основной путь воздействия на общественные отношения по социальному обеспечению)

**Стадии правотворческого (нормотворческого) процесса**:

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.

**Правом издания нормативных правовых актов обладают**: Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство РФ, Федеральные министерства и ведомства. Нормотворческими функциями наделены также внебюджетные фонды обязательного социального страхования (ПФР, ФСС России, ФФОМС) и иные органы и организации.

**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.

**Стадий правоприменительной деятельности**:

1. установление фактических обстоятельств

конкретного дела (результатом первой стадии правоприменительного процесса должно быть достижение фактической объективной истины. С целью достижения истины в ходе этой стадии особое внимание отраслевое законодательство уделяет доказыванию);

1. установление юридической основы дела (на этой стадии осуществляется выбор надлежащей 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.

1. Решение дела по существу (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 порождают конкретные правовые последствия для участников социально-обеспечительных правоотношений, в том числе конкретного гражданина.

**Формы применения норм права социального обеспечения**:

1. оперативно-исполнительная деятельность;
2. правоохранительная деятельность или контроль (охрана прав от нарушений).

**Правоприменение** как форма реализации права представляет собой воплощение в жизнь требований норм различных нормативных правовых актов, издаваемых вышеуказанными органами.

**Требования предъявляемые к применению права**:

1. законность,
2. обоснованность,
3. целесообразность,
4. 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.

**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.

##### **Контрольные вопросы и задания**

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.

**Тема 2. Общее понятие и характеристика государственной системы социального обеспечения**

Государственная пенсионная система в России в настоящее время не едина. Согласно действующему пенсионному законодательству, она состоит из двух относительно самостоятельных пенсионных систем – это **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.

**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 пенсию; 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:

1. источники их финансирования;
2. круг лиц, подлежащих обеспечению пенсиями;
3. виды пенсий;
4. условия предоставления пенсий; нормативные правовые акты, регулирующие пенсионные отношения;
5. органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, 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;

– 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;

– пособия 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.

**Формы социального обслуживания**:

1. социальное обслуживание на дому;
2. полустационарное социальное обслуживание;
3. стационарное социальное обслуживание.

**Перечисленные формы социального обслуживания граждан осуществляется в следующих типах учреждений**:

1. стационарные учреждения социального обслуживания;
2. комплексные центры социального обслуживания населения;
3. территориальные центры социальной помощи семье и детям;
4. центры социального обслуживания;
5. социально-реабилитационные центры для детей и подростков (несовершеннолетних);
6. центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
7. социальные приюты для детей и подростков;
8. центры психолого-педагогической помощи населению;
9. центры экстренной психологической помощи по телефону;
10. центры социальной помощи на дому; дома ночного пребывания;
11. специальные дома для одиноких престарелых;
12. иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Определена государственная система социальных услуг, которая может быть представлена в следующем виде:

– социально-бытовые;

– социально-медицинские;

– социально-психологические;

– социально-педагогические;

– социально-трудовые;

– социально-правовые;

– услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов;

– срочные социальные услуги.

Данный перечень услуг предоставляется разным категориям граждан: пожилым, инвалидам, семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Конкретный вид оказываемых услуг зависит от типа учреждения (или формы) социального обслуживания.

Набор услуг, оказываемых гражданам, законодательно определяется органами исполнительной власти субъектов РФ. Обычно предоставляемые услуги закрепляются в перечне гарантированных услуг, утверждаемых в регионе.

**Перечислим наиболее типичные из них**:

1. материально-бытовые услуги;
2. услуги по организации питания, быта, досуга;
3. социально-медицинские услуги;
4. санитарно-гигиенические услуги;
5. правовые услуги; реабилитационные услуги;
6. ритуальные услуги.

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 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 бюджетную нет. Вместе с тем существует такой вид обязательного социального страхования, как страхование несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний[14].

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.

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 и задания**

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 притязающие 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 обеспечения – обязательное социальное страхование и обеспечение за счет бюджетных ассигнований.

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 страховую 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 страховой 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 – страховая и бюджетная; источники финансирования – бюджет ПФР и бюджетные ассигнования 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 качестве лиц рядового и начальствующего составов 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 составов 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 многочисленные 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[15].

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 Минтрудсоцзащиты. 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[16] 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, ФФОМС). 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, ФФОМС. 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.

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 правомочий 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 Минтрудсоцзащиты 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, ФФОМС, 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[17].

**3.2. Понятие об организации работы органов, осуществляющих социальное обеспечение**

Одно из значений слова «организация» – это «организованность, планомерное продуманное устройство»[18]. 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 его выполнения. 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 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 два-три 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 указываются 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 руководителя 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 составляются 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[19].

Обращения граждан бывают разного характера. Чаще всего обращения оформляются в письменной форме. Можно выделить три основных вида обращения: заявление, жалоба, предложения. (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 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, рассмотрении 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 обращений граждан Российской Федерации».

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 того, установлена и возможность продления срока рассмотрения обращения, но не более чем на 30 дней[20].

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.

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 писем особое внимание уделяется тем жалобам, по которым были восстановлены нарушенные права и законные интересы граждан либо 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 других направлений 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) 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) 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[21].

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.

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 представляет 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 и задания**

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.