

А. Н. САВИНОВ

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Рекомендовано

*Федеральным государственным учреждением
«Федеральный институт развития образования»
в качестве учебника для использования
в учебном процессе образовательных учреждений,
реализующих программы среднего профессионального образования
по специальностям «Социальная работа»,
«Право и организация социального обеспечения»*

*Регистрационный номер рецензии 200
от 4 октября 2010 г. ФГУ «ФИРО»*

2-е издание, стереотипное



Москва
Издательский центр «Академия»
2011

УДК 364-78(075.32)
ББК 65.272я723
С13

Рецензент —

кандидат исторических наук, профессор кафедры социологии, социальной работы и молодежной политики Института международных социально-гуманитарных связей, профессор *А. М. Тютченко*

Савинов А. Н.

С13 Организация работы органов социальной защиты : учебник для студ. учреждений сред. проф. образования / А. Н. Савинов. — 2-е изд., стер. — М.: Издательский центр «Академия», 2011. — 224 с.

ISBN 978-5-7695-8300-1

В учебнике социальная защита рассматривается как совокупность законодательно закрепленных правовых и экономических гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав граждан. Особое внимание уделено организации работы Пенсионного фонда Российской Федерации и его структурных подразделений, органов и учреждений социальной защиты населения.

Для студентов учреждений среднего профессионального образования. Может быть полезно работникам учреждений социальной защиты населения, управлений и отделений Пенсионного фонда России.

УДК 364-78(075.32)
ББК 65.272я723

Оригинал-макет данного издания является собственностью Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым способом без согласия правообладателя запрещается

© Савинов А. Н., 2010

© Образовательно-издательский центр «Академия», 2010

© Оформление. Издательский центр «Академия», 2010

ISBN 978-5-7695-8300-1

ПРЕДИСЛОВИЕ

Термин «социальная защита населения» получил широкое распространение в связи с переименованием системы органов социального обеспечения, которая стала называться системой органов социальной защиты населения.

Социальная защита населения в широком смысле — это совокупность социально-экономических мероприятий, проводимых государством и обществом с целью предоставления оптимальных условий жизни, удовлетворения потребностей, поддержания жизнеобеспечения и деятельного существования личности, различных социальных категорий и групп; совокупность мер, предотвращения ситуаций риска в нормальной жизни граждан, таких, как болезнь, безработица, старость, смерть кормильца; обеспечения гарантированного государством минимального уровня материальной поддержки социально уязвимых слоев населения в период экономических преобразований и связанного с этим снижения их уровня жизни.

Некоторые авторы в специальных работах дают обоснование социальной защиты как одной из важнейших функций государства.

Таким образом, понятие социальной защиты населения на данном этапе является понятием собирательным, используемым практиками, учеными и политиками. При этом его содержание отражает самые различные стороны социальной политики государства.

Социальная защита населения и механизм ее реализации базируются на конституционно-правовых установках и международно-правовых пактах о правах и свободах граждан.

К реализации социальной защиты наиболее уязвимых слоев населения предъявляется ряд требований, в числе которых:

- первостепенная и превалирующая роль государства в осуществлении социальной защиты;
- перенос центра тяжести с материальной защиты на социальную заботу о людях; необходимость организации социальной защиты прежде всего через помощь семье;
- повышение роли социальных и национальных общностей, религиозных общин, коллективов в организации социальной защиты;

– усиление вклада предпринимателей в социальную защиту нуждающихся граждан, ликвидацию бедности, создание рабочих мест и т. д.;

– обеспечение различных форм социальной защиты и разработки точно адресованных мер помощи, рассчитанных на определенный контингент нуждающихся;

– максимальный учет принципа социальной справедливости и др.

Право граждан страны на социальную защиту закреплено в Конституции Российской Федерации. В ней говорится, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Конкретизация этого положения содержится в ст. 39 Конституции РФ, в соответствии с которой каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, а также в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, в целях воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Основной закон не только провозглашает право граждан на социальную защиту, но и четко определяет пути его реализации. Прежде всего это обязательное пенсионное страхование работающих, создание таких фондов, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, а также принятие федеральных законов, гарантирующих реализацию этих прав.

2 августа 1995 г. был принят Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», 24 ноября 1995 г. — Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», 15 декабря 2001 г. — Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», 17 декабря 2001 г. — Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

В первоочередном порядке в социальной защите в нашем государстве нуждаются:

– граждане пожилого возраста, особенно одинокие и одиноко проживающие;

– инвалиды Великой Отечественной войны 1941 — 1945 гг. и семьи погибших военнослужащих;

– инвалиды, в том числе инвалиды с детства, и дети-инвалиды; инвалиды из числа воинов-интернационалистов;

– граждане, пострадавшие от последствий аварии на Чернобыльской АЭС и радиоактивных выбросов в других местах;

– безработные;

– вынужденные беженцы и переселенцы;

– дети — круглые сироты;

- дети с девиантным поведением;
- семьи, в которых проживают дети-инвалиды, дети — круглые сироты;
- малообеспеченные семьи;
- многодетные семьи;
- одинокие матери;
- лица с ограниченными возможностями.

Таким образом, социальную защиту нужно представлять как политику государства, направленную на обеспечение социальных, экономических, политических и других прав и гарантий человека независимо от его пола, национальности, возраста, места жительства и других обстоятельств. Следовательно, социальной защите подлежат все конституционные права и свободы человека.

Необходимость совершенствования системы социальной защиты населения вызвана экономическими изменениями в государстве. Основными предпосылками ее развития являются изменение форм собственности; изменение системы распределения материальных благ и услуг и формирования новых отношений между членами общества; потребность в решении целого ряда социальных проблем (безработицы, гарантии социальной защиты в старости, медицинского обслуживания и др.), социальное расслоение общества, а также обеспечение законодательной основы защиты прав и свобод человека.

Социальная защита населения включает в себя социальное обеспечение, социальное страхование (в том числе негосударственные формы социального обеспечения) и социальную поддержку (помощь).

Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы, органы социальной защиты, подведомственные им предприятия, учреждения, организации образуют единую систему государственных органов социальной защиты населения, обеспечивающую государственную поддержку семьи, пожилых людей, ветеранов и инвалидов, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, развитие системы социальных служб, реализацию государственной политики в области пенсионного обеспечения и трудовых отношений.

Источниками финансирования социальной защиты населения являются государственные внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования.

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) — самостоятельное финансово-кредитное учреждение. Он образован в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 27 сентября 2000 г. функции назначения и выплаты пенсий переданы ПФР, а с 1 января 2002 г. определен статус ПФР как государственного учреждения с жесткой вертикалью централизованного управления пенсионным обеспечением страны.

Фонд социального страхования Российской Федерации — специализированное финансово-кредитное учреждение при Правительстве РФ. Основная задача этого фонда — обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения полутора лет, на погребение, на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей. С 1 января 2005 г. он обеспечивает бесплатными путевками граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, а инвалидов — техническими средствами реабилитации.

Фонд обязательного медицинского страхования представляет собой систему фондов обязательного медицинского страхования, состоящую из федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования в субъектах Российской Федерации. Эти фонды созданы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования.

Фонды социальной поддержки населения — один из источников финансовых средств для осуществления деятельности по социальному обслуживанию населения. Это самостоятельные государственные учреждения, созданные с целью формирования финансовых источников социальной поддержки наиболее нуждающихся граждан, оказания адресной социальной защиты малообеспеченным группам населения.

Система фондов социальной поддержки населения состоит из республиканского (федерального) и территориальных фондов.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Оно осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении трех федеральных служб и федерального агентства, а также координирует деятельность Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В учебнике учтен действующий нормативный правовой материал по состоянию на май 2008 г.

ПЕНСИОННЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 1

Пенсионный фонд РФ в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации

1.1. Образование и развитие Пенсионного фонда РФ

Создание Пенсионного фонда Российской Федерации (далее — ПФР) стало вехой в решении одной из важнейших задач реформирования социальной сферы — задачи осуществления перехода от государственного пенсионного обеспечения к обязательному пенсионному страхованию.

До 1991 г. в России практически не существовало самостоятельного бюджета пенсионной системы и средства на выплату пенсий выделялись из государственного бюджета.

Пенсионный фонд РФ был образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. в связи с принятием Закона РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20 ноября 1990 г. (с 1 января 2002 г. утратил силу), которым предусматривалось, что финансирование выплаты пенсии осуществляется ПФР. Положение о ПФР утверждено постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г.

С момента своего создания Пенсионный фонд был образован в качестве финансово-кредитного учреждения, призванного обеспечить сбор и аккумуляцию средств, предназначенных для пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации.

В качестве одной из важных задач было формирование единой структуры ПФР на всей территории Российской Федерации, чтобы обеспечить сбор и перераспределение пенсионных средств на всей территории страны. Эта задача была решена. В качестве основного механизма ее реализации был использован персонифицированный учет, который позволил создать объективные условия для совершенствования пенсионного за-

конодательства и объективного учета пенсионных прав граждан.

В связи с принятием в 2000 г. Указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» за ПФР и его территориальными органами были закреплены полномочия по назначению и выплате государственных пенсий, а функции по сбору страховых взносов переданы в ведение налоговых органов. Разделение функций контроля за поступлением страховых взносов и взыскания недоимки, пени и финансовых санкций между двумя ведомствами привело к ограничению возможности управлений осуществлять взыскание недополученных средств в доходную часть бюджета ПФР.

Процесс передачи функций начисления и выплаты пенсий от территориальных органов социальной защиты населения ПФР происходил на протяжении нескольких лет. Он сопровождался трудностями организационного и методологического плана, которые до настоящего времени пока еще не нашли своего разрешения. Наиболее острыми проблемами являются:

- отсутствие качественного программного продукта, позволяющего автоматизировать процесс назначения и выплаты пенсий;

- отсутствие единообразия в организационных структурах ПФР и их функциональном наполнении на областном и районном уровнях;

- постоянное увеличение объемов работы органов ПФР всех уровней в связи с отсутствием единой основы систематизации и автоматизации операций в делопроизводстве, документообороте и организации пенсионного обслуживания граждан.

Пенсионный фонд — это динамично развивающаяся и достаточно гибкая структура, позволяющая приспосабливаться и реализовывать права граждан на пенсионное обеспечение с учетом быстро меняющегося пенсионного законодательства и общей административной реформы в Российской Федерации.

В переходный период, когда территориальным органам ПФР были переданы функции начисления и выплаты пенсии, главными задачами были сохранение преемственности в организации пенсионного обслуживания населения и недопущение сбоев в этой работе. По этой причине многие недостатки в организации пенсионного обслуживания были унаследованы и органами ПФР. К таким недостаткам, в частности, относятся:

- параллелизм и дублирование некоторых функций на всех уровнях, включая региональный, областной и федеральный;

- отсутствие единой методологии в организационном построении отделов, управлений и других структурных подразде-

лений, занятых организацией пенсионного обслуживания, доставшихся в наследство от органов социальной защиты, которые в отличие от ПФР являются децентрализованной системой;

– неопределенность в идеологии и приоритетных направлениях работы органов всех уровней, что проявляется в попытках решить все вопросы одновременно и в рамках одного бюджета. Отсюда — смешивание основных функций и механизмов их реализации. Даже на уровне специалистов-практиков нет единства в понимании терминологии и определении приоритетов в работе. В настоящее время можно говорить о том, что главной функцией ПФР является организация пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, а вся остальная содержательная работа, включая такую ее важную часть, как персонифицированный учет, представляет собой механизм реализации этой функции.

Таким образом, совершенствование управления структурами Пенсионного фонда зависит:

– от выработки взвешенной и обоснованной идеологии (уровень принятия политических решений), определяющей цели, задачи и функциональное распределение полномочий, установленных действующим законодательством для ПФР;

– наличия нормативного обеспечения (уровень принятия ведомственных решений), регламентирующего порядок взаимодействия каждого структурного подразделения, исключающего параллелизм и дублирование и устанавливающего соответствующие функциональные обязанности;

– наличия современных средств вычислительной техники и программно-аппаратных комплексов, позволяющих автоматизировать основные виды деятельности, создавать необходимые базы данных в целях сбора и обработки информации, необходимой для организации пенсионного обслуживания населения.

С начала пенсионной реформы (т.е. с 1 января 2002 г.) ПФР осуществляет свою деятельность в совершенно новых условиях.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» установил, что обязательное пенсионное страхование осуществляется страховщиком, которым является ПФР. Он и его территориальные органы стали составлять единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в РФ, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим.

Наличие централизованной системы является отличительным признаком ПФР. Система ПФР и его территориальных органов имеет трехуровневую структуру.

Она включает следующие уровни:

1) центральный аппарат (Исполнительная дирекция ПФР, ревизионная комиссия ПФР);

- 2) отделения ПФР в субъектах РФ;
- 3) управления (самостоятельные отделы ПФР) в городах (районах).

В рамках реформирования пенсионной системы в РФ ПФР был наделен такими дополнительными функциями, как организация инвестирования средств пенсионных накоплений, взаимодействие с негосударственными пенсионными фондами.

Впоследствии на ПФР были возложены функции осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан, ведения федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи. Указанные полномочия выходят за рамки системы обязательного пенсионного страхования и относятся к сфере социального обеспечения в целом.

Таким образом, ПФР занимает особое место в системе социального страхования.

1.2. Правовое положение, задачи и функции Пенсионного фонда РФ

Пенсионный фонд РФ является юридическим лицом и образован в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. Его денежные средства находятся в государственной собственности Российской Федерации. Они не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

Пенсионный фонд РФ обеспечивает:

- целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, назначение, перерасчет, выплату пенсий и предоставление социальных выплат отдельным категориям граждан РФ, а также финансирование расходов;

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

- капитализацию средств фонда, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;

- контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФР страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств;

- межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции фонда;

– участие в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий;

– проведение научно-исследовательской работы в области обязательного пенсионного страхования.

Пенсионный фонд РФ принимает участие в финансировании социальных программ, направленных на повышение уровня жизни пенсионеров.

Средства ПФР формируются за счет:

- страховых взносов;
- средств федерального бюджета;
- сумм пеней и иных финансовых санкций;
- доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
- добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц;
- иных источников доходов, не запрещенных законодательством РФ.

Средства ПФР направляются:

– на выплату в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, а также межгосударственными и международными договорами трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации;

– оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;

– финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов;

– другие мероприятия, связанные с деятельностью фонда.

Управление ПФР осуществляется: председателем правления ПФР, Правлением ПФР, заместителями председателя правления ПФР, исполнительным директором ПФР.

Правление ПФР возглавляет председатель, который назначается и освобождается от должности Правительством РФ по предложению министра здравоохранения и социального развития РФ.

Правление ПФР осуществляет следующие функции:

– несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР;

– определяет перспективные и текущие задачи ПФР;

– утверждает бюджет, сметы расходов фонда (включая фонд оплаты труда) и его органов, отчеты об их исполнении, а также его структуру и штаты;

– назначает и освобождает от должности исполнительного директора и его заместителей, председателя ревизионной комиссии ПФР и руководителей его отделений;

- утверждает положения об исполнительской дирекции, ревизионной комиссии и региональных органах фонда;
- издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности фонда;
- решает другие вопросы, отнесенные к его компетенции.

Заместители председателя правления ПФР осуществляют кураторство структурных подразделений Исполнительной дирекции ПФР.

Исполнительная дирекция ПФР осуществляет координацию деятельности структурных подразделений, а также территориальных органов Пенсионного фонда РФ, материально-техническое обеспечение системы ПФР. При этом система исполнительской дирекции ПФР является многозвенной, состоит из 25 структурных подразделений.

Для осуществления контроля деятельности Исполнительной дирекции ПФР и его региональных органов образуется ревизионная комиссия.

В настоящее время система Управления ПФР и его структурных подразделений требует видоизменения, так как она тормозит процесс решения оперативных вопросов и приводит к несогласованности действий.

1.3. Правовое положение, задачи и функции отделений Пенсионного фонда субъектов РФ

Отделение ПФР в субъектах РФ (далее — отделение) является юридическим лицом и создается по решению правления фонда для осуществления государственного управления финансами пенсионного обеспечения и организации пенсионного обеспечения.

Отделение подчиняется ПФР. Оно является правопреемником органов социальной защиты населения в части организации работ по назначению (перерасчету), выплате пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

Финансирование расходов на содержание отделения осуществляется за счет средств ПФР и бюджета субъектов РФ в соответствии с Соглашением между ПФР и администрацией субъектов РФ.

Денежные средства, поступающие на счет отделения, являются федеральной собственностью, имеют специальное назначение, не входят в состав других бюджетов и бюджета субъектов РФ, других фондов и изъятию не подлежат.

Отделение обеспечивает:

- исполнение бюджета отделения в соответствии с утвержденными правлением ПФР плановыми показателями;

- исполнение утвержденной правлением ПФР сметы расходов на содержание отделения;
- финансирование расходов на выплату трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти, социальных выплат отдельным категориям граждан РФ;
- перечисление в установленном правлением ПФР порядке сверхнормативных остатков средств в соответствии с утвержденным нормативом оборотных средств;
- проведение и ежеквартальное представление в установленном порядке в ПФР анализа исполнения плановых показателей бюджета отделения;
- организацию и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков взносов в ПФР в соответствии с действующим законодательством;
- организацию и ведение индивидуальных счетов в системе обязательного пенсионного страхования;
- разрешение споров по вопросам уплаты взносов, назначения (перерасчета) пенсий, выплаты пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти (удержаний из пенсий, взыскания излишне выплаченных сумм пенсий и т. д.);
- привлечение добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;
- контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением платежей в ПФР, а также контроль за правильным и рациональным расходованием средств ПФР;
- ведение бухгалтерского учета, составление предусмотренной бухгалтерской и статистической отчетности, включая составление сводной расчетной ведомости по взносам в ПФР, а также представление их в установленном порядке соответствующим органам;
- организацию разъяснительной работы по вопросам пенсионного обеспечения и страхования, уплаты взносов;
- организацию архивирования документации, связанной с пенсионным обеспечением и страхованием, сбором взносов в ПФР и персонифицированным учетом;
- подбор, расстановку и обучение кадров, а также их социальную защиту;
- решение других вопросов, отнесенных к компетенции отделения в соответствии с действующим законодательством РФ.

Руководство отделением осуществляется управляющим, который назначается на должность правлением ПФР по согласованию с администрацией субъектов РФ. Структура отделения представлена на рис. 1.1.

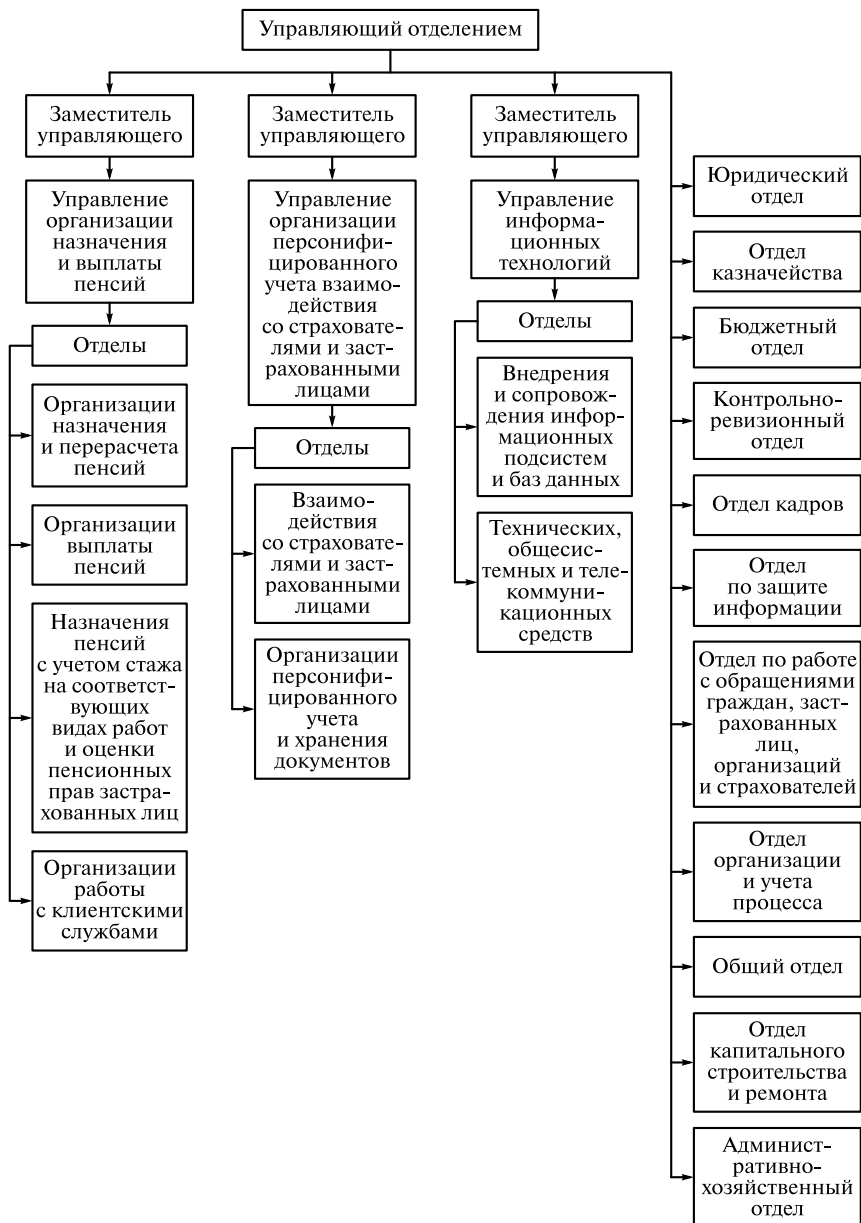


Рис. 1.1. Структура отделения ПФР