

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

© 2015 г. Павел Николаевич Байматов¹

Аннотация: в статье раскрывается содержание полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения, анализируются вопросы их правового регулирования и практической реализации в субъектах Федерации на примере Тюменской области. Обосновывается важная роль и значение полномочий органов государственной власти регионов в решении социальных задач при построении современного социального государства.

Annotation: the article reveals the powers of public authorities of the Russian Federation in the field of social security, analyzes the issues of legal regulation and practical implementation in the Russian Federation as an example of the Tyumen Region. Substantiates the important role and importance of the authority of administrative regions in solving social problems in the construction of the modern welfare state.

Ключевые слова: Конституция, социальное государство, субъект, государственная власть, право социального обеспечения, полномочия, социальная сфера, компетенция, правовая политика, финансирование.

Key words: Constitution, the welfare state, the subject, the government, the right to social security, authority, social services, competence, legal policy, financing.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Реализация данного положения Основного Закона государства осуществляется с учетом распределения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации.

Разграничение полномочий в социальной сфере (социальные полномочия) органов государственной власти федерального уровня, уровня субъектов Федерации и муниципальной власти направлено прежде всего на то, чтобы как можно эффективнее решать важные социальные проблемы в условиях модернизации и реформирования российской государственности.

Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ социальное обеспечение находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

Данное конституционное положение получило свое развитие в федеральном законодательстве, а именно – в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.² (в ред. от 22 октября 2013 г.) (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.), устанавливающим, в частности, распределение полномочий по обеспечению конституционного права на социальное обеспечение между органами государственной власти двух уровней.

По мнению О.О. Маленко, принцип естественного характера прав и свобод, закрепленный ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, принцип открытого перечня прав и свобод человека и

гражданина, установленный ч. 1 ст. 55 Конституции РФ, дают основания полагать, что федеральная Конституция формулирует презумпцию неограниченности субъектов, «творящих» права и свободы, фиксируя лишь приоритет Российской Федерации в установлении пределов допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина³.

Одним из направлений проводимой в России административной реформы является совершенствование разграничения полномочий между уровнями государственной власти. Результатом этих конституционно-правовых процессов стало расширение самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации по регулированию общественных отношений в различных сферах, в том числе в системе социального обеспечения.

За субъектами Федерации были закреплены полномочия социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. определено, что органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями, в том числе и в социальной сфере (ч. 2 ст. 26.3). Органы государственной власти самостоятельно определяют

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail: Baymatov.pavel@yandex.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ См.: Маленко О.О. Конституционное (уставное) закрепление прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2002. С. 8.

объем и вид передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий в социальной сфере в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.).

Таким образом, отношения в указанной сфере регулируются не только федеральными законами, но и законами субъектов Федерации. Органы государственной власти субъектов Федерации самостоятельно устанавливают социальное обеспечение, финансируемое из бюджетов субъектов Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществляют иные полномочия, закрепленные за ними федеральными законами, а также регулируют отношения по социальному обеспечению, непосредственно не урегулированные федеральными законами. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают социальное обеспечение, финансируемое из местных бюджетов и муниципальных внебюджетных фондов.

Как показывает практика, на основании законов субъектов Федерации значительно расширяется компетенция органов местного самоуправления в социальной сфере, тем самым активизируется их деятельность по осуществлению государственных социальных полномочий на территории того или иного субъекта Федерации. Примером такого рода делегирования полномочий может являться в том числе Закон Тюменской области “О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов” от 2 декабря 2014 г.⁴, предусматривающий осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований Тюменской области государственных полномочий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; по социальной поддержке отдельных категорий граждан в отношении проезда на транспорте; по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; по организации социального обслуживания в части:

- 1) социального обслуживания на дому (включая социально-медицинское обслуживание);
- 2) полустационарного социального обслуживания в отделениях дневного (ночного) пребывания организаций социального обслуживания;
- 3) стационарного социального обслуживания;
- 4) предоставления срочных социальных услуг.

В различных субъектах Федерации органы местного самоуправления муниципальных образований осуществляют неодинаковый объем переданных им государственных полномочий в социальной сфере на основании законов субъектов Федерации, что свидетельствует о возможности органов государственной власти субъектов Федерации по своему усмотрению “корректировать” участие органов муниципальной власти в осуществлении социальной функции государства⁵.

На основании п. 3 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным обра-

зованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Вместе с тем согласно п. 5 ст. 20 органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Так, например, в Тюменской области муниципальными образованиями принят ряд нормативных правовых актов, которыми за счет бюджета муниципального образования устанавливаются и категория граждан, и дополнительная мера социальной поддержки в форме проезда на общественном транспорте. Например, решение Ишимской городской Думы “О мерах социальной поддержки неработающих пенсионеров по старости, осуществляемых путем возмещения расходов на оплату проезда на городском общественном транспорте” от 22 января 2007 г.⁶ (в ред. от 30 октября 2014 г.); решение Ялуторовской городской Думы “О мерах социальной поддержки пенсионеров по старости, осуществляемых путем возмещения расходов на оплату проезда на городском транспорте” от 28 ноября 2013 г.⁷

Для реализации социальных полномочий органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты. В соответствии со ст. 7 и 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. муниципальные правовые акты принимаются по вопросам как местного значения, так и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Важное место в проведении разграничения компетенции между уровнями власти в сфере социального обеспечения занял Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (далее – Закон о монетизации льгот). Указанный Закон преследовал несколько целей: во-первых, разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти; во-вторых, собственно сама реформа социальных льгот. В рамках концепции реформы социальных льгот перед Законом ставилась задача ориентировать меры социальной поддержки на индивидуальные потребности граждан, усилить адресную социальную поддержку ветеранов, инвалидов путем замены существующих льгот, большая часть которых не обеспечена финансированием, на меры социальной адресной поддержки граждан путем введения ежемесячных денежных выплат, а также решить проблему механизма реализации льгот, поскольку “выделяемые средства превращались в неприкрытые дотации тем организациям, которые отвечали за непосредственное выполнение обязанности государственных и муниципальных органов по предоставлению социальных льгот”⁸.

Однако прежде всего Закон решал вопросы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Поставленные перед Законом о монетизации льгот задачи принципиально решены: ликвидированы не финансируемые льготы, получило адресность и индивидуализацию финансирование мер социальной поддержки, разграничены расходы по финансированию социальной помощи между федеральным и

⁴ См.: <http://www.admtymen.ru>. 3.12.2014.

⁵ См.: *Забелина Е.П.* Социальные полномочия муниципальной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 59–64.

⁶ См.: Ишимская правда. 2007. 25 янв.

⁷ См.: Ялуторовская жизнь. 2013. 5 дек.

⁸ *Добрынин Н.М.* Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот // Право и политика. 2005. № 11. С. 4.

местным бюджетами. Данный Закон представляет собой основу всей концепции государственной социальной помощи в Российской Федерации, является одним из направлений осуществления и реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение. После принятия указанного Закона особенно важна детальная правовая регламентация и практическая реализация принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Способом закрепления компетенций является конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации, её субъектов и определение сферы их совместного ведения (ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ), т.е. презюмируется конституционная модель разграничения компетенций, хотя развитие федерального законодательства в настоящее время и идет по пути ее трансформации. Конституцией РФ устанавливаются исключительная компетенция федерального центра, совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов и остаточная компетенция субъектов Федерации.

В соответствии со ст. 71 в ведении Российской Федерации находятся вопросы, имеющие общегосударственное значение, решение которых обеспечивает единый подход к правовому регулированию всех сфер общественной жизни, в том числе и в социальной сфере. Пункт “е” ст. 71 содержит указание на такой предмет ведения, как установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития Российской Федерации. В целях реализации данного конституционного положения основные направления федеральной политики в социальной сфере определяет Президент РФ (в качестве примера можно привести Указ Президента РФ “О мероприятиях по реализации государственной социальной политики” от 7 мая 2012 г.).

Представляется, что на федеральном уровне должны быть установлены основные положения, касающиеся круга лиц, обладающих соответствующим правом, и определено содержание конституционных прав и свобод, в том числе закреплены конкретные правомочия субъектов того или иного права. Кроме того, основные нормативно-правовые акты по вопросу реализации конституционного права на социальное обеспечение принимаются Российской Федерацией. Безусловно, федеральные нормативные правовые акты имеют наибольшее значение, однако разграничение предметов ведения привело к усилению роли актов регионального и местного управления, устанавливающих дополнительные гарантии социальной защищенности граждан в сравнении с федеральными актами.

В настоящее время способы разграничения компетенций между различными уровнями власти в Российской Федерации представлены следующим образом: во-первых, распределение компетенции федерального центра и субъектов Федерации закреплено Конституцией РФ; во-вторых, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами устанавливается Федеральным законом от 6 октября 1999 г.; в-третьих, разграничение полномочий предусматривается отдельными законами.

Еще один способ разграничения полномочий в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение – возможность заключения соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Так, в настоящее время на территории Тюменской области в соответствии с Соглашением между Министерством здравоохранения и

социального развития РФ и правительством Тюменской области от 20 декабря 2010 г. о передаче последнему осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно реализуются отдельные федеральные полномочия. В целях реализации указанных полномочий в рамках собственной компетенции правительством Тюменской области принято постановление “О порядке осуществления переданных федеральных полномочий по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно” от 30 декабря 2010 г. Таким образом, осуществлено достаточное правовое регулирование разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектом по вопросу реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в части указанных выше полномочий.

Основная проблема, с которой столкнулись органы государственной власти Тюменской области при реализации переданных полномочий, – недостаточность финансирования. Нарастание недофинансирования по данному вопросу инициировало принятие Тюменской областной Думой постановления “Об обращении Тюменской областной Думы к Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву по вопросу обеспечения инвалидов санаторно-курортными путевками” от 30 мая 2013 г. Так, в данном обращении отмечается следующее.

Согласно нормам международного и российского права государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий. На основании положений ст. 9 Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” от 24 ноября 1995 г. из основных направлений реабилитации инвалидов является санаторно-курортное лечение. Финансирование данного направления в соответствии с Федеральным законом “О государственной социальной помощи” от 17 июля 1999 г. осуществляется за счет средств федерального бюджета. С каждым годом ситуация с обеспечением санаторно-курортным лечением льготных категорий граждан ухудшается.

В Тюменской области проживает 57 тыс. получателей набора социальных услуг, имеющих право на санаторно-курортное лечение, из них около 15 тыс. человек, или 26%, нуждаются в санаторно-курортном лечении по медицинским показаниям.

В 2011 г. из федерального бюджета поступили средства в размере 113.4 млн руб., что на 52% ниже потребности (обеспечены путевками 3.5 тыс. человек – 31% от количества нуждающихся), дефицит средств – 130.9 млн руб. (7.9 тыс. человек не обеспечены путевками).

В 2012 г. поступили средства в размере 78.6 млн руб., что на 63% ниже потребности (обеспечены 5.6 тыс. человек – 38% от количества нуждающихся), дефицит средств – 136 млн руб. (9.2 тыс. человек не обеспечены путевками).

В 2013 г. доведены лимиты бюджетных обязательств в размере 74.7 млн руб., что на 72% ниже потребности (данные средства позволяют обеспечить путевками 3 тыс. человек – 25%

от количества нуждающихся), дефицит средств – 196 млн руб. (11,8 тыс. человек не обеспечены путевками). Ежегодное уменьшение финансирования на обеспечение санаторно-курортными путевками инвалидов создает социальную напряженность и может крайне неблагоприятно отразиться на уровне доверия населения к власти. Для решения данной проблемы на федеральном уровне требуется обеспечить поступление субвенций из федерального бюджета в бюджет Тюменской области в полном объеме, исходя из реальной обоснованной потребности субъекта Федерации в санаторно-курортном лечении.

В современной России проблема финансирования социального обеспечения была и не перестает оставаться одной из самых актуальных. Конституция РФ прямо не предусматривает механизма финансирования реализации прав граждан на социальное обеспечение. Некоторые ученые отмечают, что характеристика обеспечения как “социального” предполагает финансирование только за счет государственных средств (бюджетов различных уровней и внебюджетных социальных фондов)⁹. Однако реализация права на социальное обеспечение должна основываться на конституционном принципе финансирования за счет бюджетов всех уровней, социального страхования (обязательного и добровольного), благотворительности и дополнительных форм социального обеспечения, на что и нацеливает ч. 3 ст. 39 Конституции РФ.

Одним из актуальных вопросов финансирования, на взгляд автора, является вопрос софинансирования социальных услуг со стороны как потребителя данных услуг (граждан), так и других либо обязанных в силу закона лиц, либо благотворителей. Федеральный закон “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации” от 28 декабря 2013 г. предусматривает институт софинансирования получаемых услуг по социальному обслуживанию, устанавливая размер ежемесячной платы за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, который рассчитывается на основе тарифов на социальные услуги, но не может превышать 75% среднедушевого дохода получателя социальных услуг. Видится, что такой же механизм необходимо предложить и при получении иных социальных услуг, например при предоставлении санаторно-курортного лечения людям с ограниченными возможностями.

Рассматривая вопрос разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, необходимо обозначить проблему сохранения единого образного подхода к содержанию и реализации указанного права. Именно положение п. “в” ст. 71 Конституции РФ призвано гарантировать единый подход и обеспечить равенство лиц, проживающих в Российской Федерации. Любой человек в России должен обладать ровно теми же правами независимо от места жительства, пребывания, трудовой (экономической) деятельности или иных обстоятельств. Пункт “в” ст. 71 гарантирует, что федеральная власть не будет устраняться от регулирования прав и свобод человека и гражданина, при этом возможность закрепления за органами государственной власти субъектов Федерации регулятивных полномочий сохраняется с одновременным возложением на субъекты ответственности за повышение уровня социальной защищенности населения. В данной ситуации субъекты Федерации могут осуществлять собственное правовое регулирование конституционных прав, но такое регулирование должно производиться на уровне субъекта путем закрепления дополнительных гарантий реализации основных прав и свобод личности, что “вполне себя оправдывает в качестве гуманного акта, даже если при этом имеет место некоторое отступление от принципа равноправия”¹⁰.

Резюмируя вышеизложенное, надо отметить, что развитие системы распределения полномочий в системе реализации конституционных прав, в том числе и права на социальное обеспечение, следует общим тенденциям совершенствования распределения компетенций в целом: складывается на основе нормативно закреплённого разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований; учитывает необходимость оптимизации бюджетных расходов; предусматривает процедуры регламентации и организации предоставления доступных и качественных услуг в социальной сфере; формирует контрольно-надзорные инструменты за предоставлением услуг и их качеством, в том числе и с участием институтов гражданского общества. Однако в плоскости правовой реализации остается множество проблем, которые требуют последовательного решения в целях обеспечения достойного уровня жизни и соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод.

⁹ См.: *Летихов М.И.* Основные институты социальной защиты населения в Российской Федерации (Конституционно-правовое исследование). М., 2005. С. 170, 171; *Мачульская Е.Е.* Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С. 35.

¹⁰ *Богданова Н.А.* Конституционные права и свободы: концептуальные подходы, нормативное воплощение и проблемы реализации в России // Конституционный вестник. Спец. вып. Проблемы реализации Конституции. 2008. № 1 (19). С. 101.