КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2014 г. Павел Николаевич Байматов¹

Краткая аннотация: в статье выдвигается и обосновывается тезис о том, что конституционное право на социальное обеспечение должно являться предметом ведения как федерального центра, так и субъектов Федерации в зависимости от регулируемых элементов, с учетом главенствующей роли Федерации и факкультативной, конкретизирующей роли субъектов Федерации. Сделан вывод о повышении роли субъектов Федерации при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение с учетом необходимости детализации и наполнения содержания права граждан в зависимости от финансовых возможностей регионов.

Annotation: the article advances and argues that the constitutional right to social security should be the subject of doing both the Federal center and subjects of the Russian Federation depending on adjustable elements, given the predominant role of the Federation and of the teaching, elaborating on the role of subjects of the Russian Federation. On the basis of the study concluded on enhancing the role of the subjects of the Russian Federation at realization of the constitutional right of citizens to social security with regard to the necessity of detail and content the content of the right of citizens depending on the financial capacity of the regions.

Ключевые слова: Конституция, компетенция, монетизация, социальное обеспечение, правовая политика, правовая культура, социальный кодекс, правотворчество, правоприменение, социальные услуги.

Key words: Constitution, the competence, monetization, social security, legal policy, legal culture, social Code, law making, enforcement, social services.

В соответствии с 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 законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. (в ред. от 22 октября 2013 г.), устанавливающим, в частности, распределение полномочий по социальному обеспечению между органами государственной власти двух уровней.

Одно из направлений проводимой в России административной реформы – 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.

Следовательно, отношения в указанной сфере подлежат урегулированию 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

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

самостоятельно устанавливают социальное обеспечение, финансируемое из местных бюджетов и муниципальных внебюджетных фондов.

По мнению О.О. Маленко, принцип естественно-го характера прав и свобод (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), а также принцип открытого перечня прав и свобод человека и гражданина (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 гражданина².

Важное место в проведении разграничения компетенции между уровнями власти в сфере социального обеспечения занял Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ³ (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”⁴. Однако прежде всего, как следует из его названия, 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 местным бюджетами. Закон о монетизации льгот 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. 71–73 Конституции РФ), т.е. презюмируется конституционная модель разграничения компетенций, хотя развитие федерального законодательства в настоящее время 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” данной статьи содержит указание на такой предмет ведения, как установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития Российской Федерации. В целях реализации указанного 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., Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.⁵, где обозначены четкие ориентиры развития социальной сферы.

² 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.

³ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22 августа 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

⁴ 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.

⁵ См.: Росс. газ. 2013. 13 дек.

Понятие правовой политики не является устойчивым и глубоко изученным даже в теории права. Поскольку правовая политика как целенаправленная деятельность государства в сфере права обычно связывается с демократическими правовыми режимами, правовым государством и признанием прав человека, то в этом смысле правовая политика и ее реализация должны исходить из приоритета прав и свобод человека как высшей ценности, а сама политика должна быть основана на праве и связана им⁶. Сфера права социального обеспечения не является исключением. Центр правовой политики – взаимодействие личности и государства. Это – средство реализации правомерных притязаний личности⁷. Конституция РФ гарантирует гражданам право на социальное обеспечение. Государство должно создать условия для его реализации, в первую очередь посредством эффективной правовой политики. Правовая политика подразделяется на несколько взаимосвязанных элементов: концептуальное (стратегическое) направление, правотворчество, правоприменение, правовое воспитание, которые нацелены на достижение общих результатов⁸. И в сфере реализации права на социальное обеспечение все указанные элементы имеют место. Кроме того, в последнее время (даже при наличии между ними противоречий) можно говорить о формировании правовой политики в данной сфере.

В качестве примера можно привести сферу социального обслуживания населения. Стратегический уровень в этой сфере определяется Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р)⁹, среди основных направлений которой указано социальное обслуживание граждан старших возрастов и инвалидов, в том числе:

обеспечение доступности социальных услуг высокого качества для всех нуждающихся граждан пожилого возраста и инвалидов путем дальнейшего развития сети организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности, предоставляющих социальные услуги, сочетания заявительного принципа обращения за социальными услугами с выявлением нуждаю-

щихся в социальном обслуживании лиц, оказания социальных услуг в первую очередь лицам с особыми потребностями;

развитие всех форм предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам (нестационарной, полустационарной, стационарной и срочной социальной) с целью поддержания способности указанных лиц к самообслуживанию и (или) передвижению, оказания эффективной поддержки семьям, предоставляющим пожилым людям и инвалидам родственный уход на дому;

обеспечение граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе, местами, соответствующими потребностям, в стационарных учреждениях социального обслуживания;

развитие платных форм социального обслуживания с учетом роста доходов граждан пожилого возраста и инвалидов и формирование сети комфортных пансионатов для пожилых для постоянно-го и временного проживания.

Следующее концептуальное направление – изменение экономики в сфере социального обслуживания населения, да и вообще в социальной сфере, а именно – развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг, в том числе:

преобразование большинства государственных и муниципальных учреждений системы социальной защиты, оказывающих услуги пожилым и инвалидам, в некоммерческие организации и создание механизма привлечения их на конкурсной основе к выполнению государственного заказа по оказанию социальных услуг;

обеспечение равенства условий налогообложения поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций;

создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению, реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления программ в области поддержки развития негосударственных некоммерческих организаций, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций, введение налоговых льгот для негосударственных некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги;

содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерство).

⁶ См.: Васильева Ю.В. О правовой политике в сфере права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 23.

⁷ См.: Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал рос. права. 2002. № 3. С. 74.

⁸ См.: Васильева Ю.В. Указ. соч. С. 23–26.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Для достижения этих целей интенсивно разрабатывается и обновляется нормативная база. Только за 2012–2013 гг. приняты распоряжение Правительства РФ “Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы” от 26 ноября 2012 г., приказ Минтруда России «Об утверждении Плана мероприятий (“Дорожной карты”) “Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)”» от 29 декабря 2012 г., Федеральный закон “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации” от 28 декабря 2013 г. (вступает в силу с 1 января 2015 г.) и др. На уровне субъектов Федерации в течение 2013 г. разработаны и утверждены региональные “дорожные карты” на 2013–2018 гг.¹⁰

Таким образом, налицо концепция развития сферы социального обслуживания как составной части права на социальное обеспечение, и она реализуется. Однако уже сейчас можно говорить о некоторых рисках, заложенных федеральным законодателем при принятии Федерального закона “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации”. Так, делегирование субъектам Федерации полномочия по установлению подушевых нормативов финансового обеспечения будет способствовать усилению различия между субъектами Федерации, хотя нивелировать риск указанного дисбаланса призвано полномочие Российской Федерации по утверждению методических рекомендаций по расчету подушевых нормативов финансирования социальных услуг. Решение проблемы видится в установлении федерального стандарта подушевого норматива финансирования социальной услуги с дифференциацией субъектами Федерации данных нормативов в зависимости от финансовых возможностей.

На фоне новых концептуальных направлений развития сферы социального обслуживания населения острым и дискуссионным является вопрос о необходимости развития негосударственной составляющей социального обслуживания, предоставляемого на договорной основе. Точку в этой дискуссии, на наш взгляд, должен поставить ориентир, доведенный Президентом РФ В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. “Развитие реальной конку-

ренции, открытие бюджетной сферы для НКО и социально ориентированного бизнеса”¹¹ – вот та задача, которая должна решаться в ближайшее время. Российская Федерация находится сейчас в ситуации, когда поиск реалистичных вариантов прихода негосударственных структур в социальную сферу безальтернативен. “В одиночку государство не справится. Необходимо дополнить усилия и средства государства в социальной сфере усилиями и средствами негосударственных структур, коммерческих и некоммерческих. Причем дополнить надо так, чтобы не происходило вытеснение государства”, – считает Л. Якобсон, первый проректор НИУ ВШЭ¹².

Таким образом, первый элемент правовой политики при реализации конституционного права на социальное обеспечение, а именно – определение концептуального (стратегического) направления, является зоной ответственности федерального центра, как основополагающего и определяющего дальнейшие этапы правовой политики: правотворчества, правоприменения, правового воспитания, осуществление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Пунктом “б” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов также отнесена защита прав и свобод человека и гражданина. «Исходя из того, что защита указанных прав и свобод – конституционная обязанность Российской Федерации как государства (ст.ст. 2, 17), здесь требуется наиболее четкое разграничение полномочий Федерации и ее субъектов. При этом не следует смешивать регулирование прав и свобод – предмет исключительного ведения Федерации, – по которому принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, регулирующие вопросы защиты прав и свобод, которые имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и определяют основы (общие принципы) правового регулирования, и защиту прав и свобод, по которым принимаются в соответствии с федеральными законами и иными нормативно-правовые акты субъектов Федерации (п. “б” ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 76 Конституции)»¹³.

Конституцией РФ не определяется тот объем, в каком должно осуществляться данное регули-

¹⁰ См., например: распоряжение Правительства Тюменской области «Об утверждении Регионального плана мероприятий (“Дорожной карты”) “Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения на 2013 – 2018 годы”» от 4 марта 2013 г.

¹¹ Росс. газ. 2013. 13 дек.

¹² См.: В третий день Гайдаровского форума прошла пленарная дискуссия “Стратегическая инициатива государства – расширение доступа бизнеса в социальную сферу” // <http://www.gaidarforum.ru/ru/full>

¹³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2003.

рование на федеральном уровне. В юридической литературе имеются различные взгляды по названному вопросу. Так, отдельные исследователи считают, что “делом Федерации является определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации, ответственности за их нарушение”¹⁴.

Представляется, что на федеральном уровне также 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. Необходимо также учитывать положение п. “е” ст. 71 Конституции РФ, согласно которому установление основ федеральной политики и разработка федеральных программ в области социального развития находятся в ведении Российской Федерации. Последнее является определяющим в том, что 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 обеспеченности граждан в сравнении с федеральными актами. Иными словами, элемент правотворчества в системе правовой политики государства при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение характеризуется множественностью субъектов и, как следствие, отсутствием единообразия правоприменения.

Законотворческая составляющая правовой политики не свободна, например, от таких негативных черт, как отсутствие системного подхода в формировании отраслевого законодательства (в первую очередь низкий уровень его кодификации). В системе источников права социального обеспечения нет единого, законодательно закрепленного свода принципиальных положений, что не позволяет последовательно развивать эту отрасль законодательства и права и, напротив, создает благодатную почву для его частых изменений в силу финансовых и иных конъюнктурных

обстоятельств¹⁵. В этой связи весьма актуальным является вопрос о систематизации права на социальное обеспечение. Сама по себе данная тема не нова и поднималась неоднократно различными исследователями. О необходимости кодификации законодательства о социальном обеспечении на страницах юридических изданий говорилось не раз, но перевести научные дебаты в практическую плоскость до сих пор не удавалось. Задача данной кодификации требует решения многих концептуальных вопросов, один из которых касается формы кодифицированного акта¹⁶. Известно, что в результате кодификации законодательства обычно создаются кодексы. Другим видом сводного кодификационного акта являются уставы и положения, а также могут быть признаны некоторые конституционные и федеральные законы. В Советском Союзе широкое распространение имел вид кодифицированного акта – Основы законодательства, или Основные начала законодательства. Основы законодательства во многом отражали специфику советского государственного и правового устройства, характеризовавшуюся сочетанием централизации и федерализма. Основы законодательства тогда регулировали лишь наиболее важные, принципиальные, требующие единообразного решения для всего государства общественные отношения. Конкретизация этих вопросов, а также регулирование общественных отношений, отнесенных Конституцией СССР к компетенции республик, осуществлялись преимущественно в республиканских кодексах. Возможно, учитывая эту специфику, в 1970 г. В.С. Андреев высказал пожелание о разработке и принятии в сфере социального обеспечения именно Основ законодательства СССР о социальном обеспечении. По мнению ученого, этот акт должен был подтвердить завершение процесса создания отрасли права социального обеспечения¹⁷. Предложения о принятии Основ законодательства о социальном обеспечении высказывались и в более поздний период¹⁸. Насколько обоснована та или иная форма кодификационного акта для систематизации современного российского законодательства о социальном обеспечении? На наш взгляд, наиболее предпочтительной в этом отношении

¹⁵ См.: Васильева Ю.В. Указ. соч. С. 23–26.

¹⁶ См.: Васильева Ю.В. Кодификация законодательства о социальном обеспечении: основы законодательства или кодекс? // Правоведение. 2009. № 4. С. 109–116.

¹⁷ См.: Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1970. С. 29.

¹⁸ См.: Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (Теоретико-правовой аспект). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003. С. 42.

¹⁴ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (Постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007 // СПС “КонсультантПлюс”.

является точка зрения проф. С.М. Зубарева, предлагающего идею создания социального кодекса Российской Федерации. Тем более что с 2004 г. несколько субъектов Федерации (Белгородская, Омская, Ярославская области, г. Санкт-Петербург) приняли и успешно реализуют подобные законы. По мнению С.М. Зубарева, именно кодекс как законодательный акт сводного характера позволит охватить всю важнейшую часть нормативного материала законодательства о социальной сфере и на основе единых принципов достаточно детально, полно и непосредственно урегулировать соответствующие общественные отношения. Социальный кодекс Российской Федерации станет законом, рассчитанным на длительный период действия и излагающим в систематизированном виде различные правовые нормы. В Общей части кодекса целесообразно разместить нормы, определяющие общие положения о социальной защите граждан Российской Федерации. В Особенной части – нормы, устанавливающие единые подходы к оказанию различных видов социальной поддержки различным категориям лиц, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. По сути, для регламентации каждого из вопросов, которые целесообразно было бы закрепить в Особенной части, мог бы быть издан отдельный закон. Связь между этими потенциальными законами в социальном кодексе Российской Федерации может быть доведена до такой степени совершенства, что позволит говорить о нем как о своеобразном отраслевом своде нормативных предписаний, пронизанных едиными подходами, обобщениями, принципами. Кроме того, социальный кодекс Российской Федерации может быть использован в качестве базовой площадки для разработки аналогичных законодательных актов субъектов Федерации¹⁹.

Региональный и федеральный аспекты правовой политики в сфере реализации конституционного права на социальное обеспечение детерминированы способами разграничения полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации. 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 “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”.

В-третьих, разграничение полномочий предусматривается отдельными законами (например, Федеральным законом “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации”).

Проанализировав положения отдельных законов в сфере социального обеспечения, следует констатировать фрагментарность правового регулирования разграничения полномочий в указанной сфере и необходимость детального закрепления разграничения компетенции между федеральными и региональными органами с обязательным указанием источников финансирования реализуемого полномочия.

Еще одним способом разграничения полномочий в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение и, как следствие, возможности проведения правовой политики в сфере социального обеспечения является 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 о передаче Правительству Тюменской области 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 от 20 декабря 2010 г. реализуются отдельные федеральные полномочия. В целях реализации указанных полномочий в рамках собственной компетенции Правительством Тюменской области принято Постановление от 30 декабря 2010 г. № 394-п²⁰. Таким образом, осуществлено

¹⁹ См.: Зубарев С.М. К вопросу о совершенствовании правовой основы государственного управления в социальной сфере: обсуждаем проект федерального закона “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 31–34.

²⁰ См.: постановление Правительства Тюменской области “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.

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. Однако правоприменение как часть правовой политики по данному вопросу жестко привязано к финансовому обеспечению реализации прав граждан, выделению бюджетных ассигнований из средств федерального бюджета.

В современной России проблема финансирования социального обеспечения была и остается одной из самых актуальных проблем. 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)²¹. 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.

Рассматривая вопрос разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, необходимо обозначить проблему сохранения единообразного подхода к содержанию и реализации указанного права. Именно положение п. “в” ст. 71 Конституции РФ и призвано гарантировать единый подход и обеспечить равенство лиц, проживающих в Российской Федерации. Любой человек в России должен обладать равно 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 Федера-

ции могут осуществлять собственное правовое регулирование конституционных прав. Однако 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”²².

Осуществление субъектами Федерации собственного правового регулирования по вопросу социальных прав, в том числе на социальное обеспечение, допускается только в сфере совместного ведения и связано с определенными ограничениями.

На региональном уровне, во-первых, не могут быть установлены новые права и свободы человека и гражданина, во-вторых субъекты не могут их ограничивать, в-третьих, порядок и условия реализации прав, закрепленные на региональном уровне, не могут искажать смысл прав. В связи с вышеизложенным возникает проблема наполнения конституционных прав с точки зрения их объема и содержания, которое должно осуществляться на уровне Федерации. В этой связи остро стоит вопрос содержания конституционного права на социальное обеспечение, поскольку урегулирование этого вопроса на уровне Федерации в настоящее время явно недостаточно. Данная проблема ярко просматривается при анализе объема социальной поддержки отдельных категорий граждан, который полностью зависит от усмотрения и финансовых возможностей субъекта Федерации, на территории которого они проживают. Такого рода ситуация вызывает справедливые замечания исследователей проблематики социального обеспечения, что такое положение вещей “разрушает единое социальное пространство страны”²³. Федеральные стандарты, которые могли бы служить ориентиром с целью проведения единообразной социальной политики в сфере социального обеспечения на территории Российского государства, в настоящее время отсутствуют. Данная проблема обострилась в связи с принятием Закона о монетизации льгот, которым было осуществлено перераспределение многих полномочий, ранее находившихся в ведении Российской Федерации, в пользу регионов.

²¹ См.: *Лепихов 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.

²² *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.

²³ *Морозова И.С.* Проблемы оптимизации процесса “монетизации” натуральных преимуществ в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2005. № 8. С. 15.

Таким образом, в настоящее время федеральное законодательство в сфере социального обеспечения широко практикует отсылочные нормы. Правовой основой использования данной модели является п. “в” ст. 71 Конституции РФ, согласно которому считается, что Российская Федерация осуществила полномочия по регулированию социальных прав личности, если в федеральном законодательстве содержится отсылка к законодательству субъектов Федерации.

В качестве примера можно привести социальные услуги населению. Так, изначально виды гарантированных государством социальных услуг устанавливались Правительством РФ. До 1 января 2005 г. действовал федеральный Перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными учреждениями социального обслуживания (утв. Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1995 г. № 1151). Для остальных категорий граждан такие перечни приняты не были. С 1 января 2005 г. перечни должны разрабатываться и пересматриваться в порядке, определяемом органами власти субъектов Федерации с учетом потребностей граждан, проживающих на территории этих субъектов. В соответствии с преамбулой и ст. 153 Закона о монетизации льгот субъекты Федерации должны обеспечивать сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты. Следовательно, субъекты Федерации, устанавливая перечни гарантированных социальных услуг, порядок определения государственных стандартов социального обслуживания, в том числе по услугам, оказываемым в стационарных учреждениях социального обслуживания, не могут уменьшать объем и ухудшать качество социальных услуг по сравнению с закрепленными ранее действовавшим федеральным законодательством. Однако анализ законодательства субъектов Федерации говорит об отсутствии единообразия в регламентируемых составе и объеме социальных услуг, оказываемых в разных субъектах Федерации, хотя уровень социальных гарантий для социально не защищенных категорий населения должен быть одинаков на всей территории России. Федеральный закон “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации”, вступающий в силу с 1 января 2015 г., на наш взгляд, несколько исправит данную ситуацию, поскольку закрепляет полномочие субъекта Федерации по утверждению законом субъекта Федерации перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, с учетом примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг, утверждаемого

федеральными органами государственной власти в сфере социального обслуживания.

Таким образом, вопрос о применении указанной модели разграничения компетенции, с нашей точки зрения, является по меньшей мере дискуссионным. Представляется, что понятие “регулирование прав человека и гражданина” (в смысле п. “в” ст. 71 Конституции РФ) должно включать в себя определение содержания права, в том числе и права на социальное обеспечение, установление мер социальной защиты, поскольку возможность получения социальной поддержки, ее объем и виды составляют сущность права на социальное обеспечение отдельных категорий граждан. К сфере же совместного ведения необходимо относить лишь те вопросы, которые не связаны с регулированием соответствующих социальных прав. Исходя из вышеизложенного, необходимо различать полномочия по определению мер социальной защиты, как относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации, и полномочия по предоставлению названных мер как вопрос совместного ведения субъектов и Федерации. Следовательно, если федеральный законодатель установил категорию граждан, нуждающихся в помощи и поддержке со стороны государства, то и на уровне государства необходимо закрепление минимального перечня мер социальной защиты. Субъекты же Федерации вправе предусмотреть дополнительные по сравнению с федеральным законодательством меры социальной поддержки указанной категории граждан. На сегодняшний день анализ федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что сложившаяся конструкция по разграничению компетенций не обеспечивает равного доступа граждан к социальным благам независимо от территории проживания. В связи с указанной проблемой представляются необходимыми разработка и утверждение федеральных государственных социальных стандартов в сфере социального обеспечения и социальной защиты. Утверждение такого рода стандартов позволит создать механизм, исключающий возможность перекладывать ответственность за качество жизни людей с федерального центра на уровень субъектов Федерации.

Задача реализации единства правового статуса личности в сфере социального обеспечения при проведении правовой политики является федеральной. По нашему мнению, представляется целесообразным закрепление компетенции по разработке и утверждению стандартов в исключительном ведении Российской Федерации, что приведет, как следствие, к упразднению практики бланкетного регулирования, когда необходимость

федерального регулирования финансовой составляющей права на социальное обеспечение подменяется отсылками к региональному законодательству. Такого рода законодательное регулирование установления федеральных стандартов возможно путем принятия отдельного федерального закона, который установил бы “государственные социальные стандарты..., нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан, а также порядок предоставления этих прав, служащих ориентирами для государственной и социальной политики”²⁴. Государственные социальные стандарты должны будут установить требования по объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Таким образом, исключительная компетенция вопросов федерального значения в части установления единых для всей территории Российской Федерации федеральных государственных стандартов выступает в качестве гарантии единообразной социальной политики на территории всей России.

Другим концептуальным недостатком законодательной политики в сфере права социального обеспечения, на котором хотелось бы акцентировать внимание, является ее неадекватность существующему уровню общественного развития и потребностям граждан. Качество принимаемых законодательных решений во многом определяется тем, насколько они социально обусловлены. Г. Спенсер еще в 1884 г. рекомендовал законодателю: “Прежде чем вмешиваться в социальные процессы, тщательно их изучить”²⁵. Но российский законодатель далеко не всегда следует этому совету, когда при помощи издания правовых актов пытается решить проблемы, не “созревшие” для правового оформления, не имеющие должного материального, организационного и финансового обоснования. Об этом же говорит и проф. Н.И. Матузов: “На право нельзя возлагать несбыточные надежды, оно не всесильно. Наивно требовать от него большего, чем оно заведомо может дать, ему необходимо отводить то место и ту роль, которые вытекают из объективных возможностей данного института. Вообще идеи о возможности принципиального изменения общественного устройства с помощью одних только мудрых законов – древнего происхождения. Из этого исходил еще Платон в своих мечтаниях об идеальном государстве.

Да и французские просветители не раз указывали на подобный путь избавления от несправедливых порядков. Но жизнь неизменно опровергала эти представления. Оно и понятно – ведь законы сами по себе не могут накормить, одеть, обути людей, улучшить их благосостояние, они могут лишь способствовать либо не способствовать этому, нечто закреплять, охранять, регулировать, распределять, но не производить”²⁶. Правовой идеализм, таким образом, не менее опасен, чем правовой нигилизм. «Закон, как известно, есть официальное признание факта – и не более того. Он лишь оформляет, “протоколирует” реально сложившиеся отношения. “Право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества” (К. Маркс)»²⁷. В этой связи крайне важной представляется следующая составляющая правовой политики государства в сфере права на социальное обеспечение, реализуемая и федеральной, и региональной, и муниципальной уровнями власти, а именно – правовое воспитание населения. Приоритетным направлением воздействия правовой политики должно стать формирование гражданского правосознания. Именно воспитательное значение правовой политики является основным при проведении различного рода реформ. Русский юрист и философ И.А. Ильин замечал, что ни одна реформа невозможна до тех пор, пока не наступит известный сдвиг в правосознании, и всякая реформа, несоразмерная состоянию правосознания населения, может оказаться для него и для государства губительной²⁸. Реформы, проводимые в сфере права социального обеспечения, это убедительно подтверждают. Значимость поставленного вопроса возрастает в связи с тенденцией приватизации государственных функций, внедрением частно-государственных начал в столь деликатную и важную для большинства населения страны сферу. Расширение негосударственного сектора рынка социальных услуг, услуг, традиционно на протяжении 70-летней истории Советского государства регулируемых государством, порождает массу проблем. Проблемы эти обусловлены во многом сознанием людей и дифференцируются от категоричного неприятия коммерциализации социального обеспечения в силу установки “государство должно”, воспитанного патернализмом советской социалистической социальной системы, до осторожного опасения, возникшего

²⁴ Гусева Т.С. Конституционное право на социальное обеспечение и роль государства в его реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 12.

²⁵ Спенсер Г. Грехи законодателей / Пер. с англ. С.А. Москвина // Соц. исследования. 1992. № 2. С. 134.

²⁶ Матузов Н.И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Гос. право. 2013. № 10. С. 6, 7.

²⁷ Там же. С. 7.

²⁸ См.: Ильин И.А. Теория права и государства / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 273.

на волне рыночных реформ 90-х годов прошлого столетия. В свете указанных проблем необходимо, чтобы граждане знали свои права в данной области, а желательно – еще и умели на практике их защищать. Без соблюдения этих условий приватизация государственных функций будет отвечать лишь интересам бизнеса, но не идее социального государства. Давно известно, что рынок сам по себе бессилён в решении многих экономических и тем более социальных задач, он не направлен на достижение стратегических целей, безразличен к проблемам бедности. В международном праве социального обеспечения эта проблема уже давно осознана и решена – через закрепление принципа общей ответственности государства за организацию и эффективное функционирование системы социального обеспечения²⁹. Поэтому формирование правовой культуры должно стать необходимым условием и средством осуществления правовой политики в сфере права социального обеспечения.

²⁹ См.: Груа Ж.-В. Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных нормативных актах // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. Вып. 1. М., 2001. С. 29, 30.

Вне сомнения, правовая политика в сфере права социального обеспечения Российской Федерации тесно связана с развитием распределения полномочий в системе реализации конституционных прав, в том числе и права на социальное обеспечение, и следует общим тенденциям совершенствования распределения компетенций: складывается на основе нормативно закреплённого разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований; учитывает необходимость совместных усилий и федеральной, и региональной, и муниципальной властей в проведении активной правовой политики в направлении совершенствования социальной системы государства, организации предоставления доступных и качественных услуг в социальной сфере; формирует контрольно-надзорные инструменты за предоставлением услуг и их качеством, с непременным участием институтов гражданского общества. В то же время в плоскости правовой реализации остается множество проблем, которые требуют последовательного решения для обеспечения достойного уровня жизни и соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод.