

Павел БАЙМАТОВ

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН
НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеративное устройство Российской Федерации, закрепленное Конституцией Российской Федерации, предполагает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В статье выдвигается и обосновывается тезис о том, что конституционное право на социальное обеспечение должно являться предметом ведения как федерального Центра, так и субъектов РФ в зависимости от регулируемых элементов, с учетом главенствующей роли Федерации и факультативной, конкретизирующей роли субъектов РФ. На основе проведенного исследования сделан вывод о необходимости повышения роли субъектов Российской Федерации при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение с учетом необходимости детализации права граждан в зависимости от финансовых возможностей регионов, а также с учетом проведения единой федеральной правовой политики в сфере социального обеспечения как необходимого условия сохранения единого правового пространства страны и реализации принципов социального государства.

Ключевые слова: компетенция, Конституция, монетизация, правовая культура, правовая политика, социальное обеспечение

Социальное обеспечение в соответствии с пунктом «ж» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это конституционное положение получило свое развитие в федеральном законодательстве, а именно в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающим, в частности, распределение полномочий по обеспечению конституционного права на социальное обеспечение между органами государственной власти двух уровней.

Разграничение полномочий между уровнями государственной власти, его совершенствование является важным направлением проводимой в России административной реформы. Результатом этих конституционно-правовых процессов стало расширение самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию общественных отношений в различных сферах, в т.ч. в системе социального обеспечения.

За субъектами Российской 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 т.ч. многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан.

Закрепление за субъектами РФ полномочий в сфере социального обеспечения означает, что отношения в указанной сфере подлежат урегулированию не только федеральными законами, но и региональными законами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно реализуют полномочия по социальному обеспечению, финансируемые из бюджетов субъектов Российской 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 реализуют полномочия по социальному обеспечению, финансируемые из местных бюджетов и муниципальных внебюджетных фондов.

По мнению О.О. Маленко, принцип естественного характера прав и свобод, закрепленный ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации, 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 гражданина¹.

Важное место в проведении разграничения компетенции между уровнями власти в сфере социального обеспечения занял Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“».

¹ См.: Маленко О.О. Конституционное (уставное) закрепление прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2002. С. 8.

Федерации” и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее — Закон «о монетизации льгот»). Указанный закон преследовал две основные цели:

- разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти;
- проведение собственно самой реформы 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. Закон призван был решить и 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»². Поставленные перед Законом «о монетизации льгот» задачи принципиально решены: ликвидированы нефинансируемые льготы, получило адресность и индивидуализацию финансирование мер социальной поддержки, разграничены расходы по финансированию социальной помощи между федеральным и местным бюджетами.

Федеральный закон от 24.08.2004 г. № 122-ФЗ представляет собой основу всей концепции государственной социальной помощи в Российской Федерации, является одним из направлений осуществления и реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение. Несмотря на важность вопроса о монетизации льгот, Закон решал прежде всего вопросы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

После принятия указанного Закона на повестку дня встала задача детальной правовой регламентации и практической реализации принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Способом закрепления компетенций является конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации, ее субъектов и определение сферы их совместного ведения (ст.ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации), т.е. *презюмируется конституционная модель разграничения компетенций*, хотя развитие федерального законодательства в настоящее время и идет по пути ее трансформации. Конституцией Российской Федерации устанавливаются исключительная компетенция федерального Центра, совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов и остаточная компетенция субъектов Российской 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

² 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.

общественной жизни, в т.ч. и в социальной сфере. Пункт «е» ст. 71 Конституции РФ 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 от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»³, Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г.⁴, где транслируются четкие ориентиры развития социальной сферы.

Несмотря на приведенное конституционное положение, само понятие правовой политики не является устоявшимся даже в теории права. В той мере, в какой целенаправленная деятельность государства в сфере права и правовая политика в целом связываются с демократическими правовыми режимами, правовым государством и признанием прав человека, они должны исходить из приоритета прав и свобод человека как высшей ценности, а сама *политика должна быть основана на праве* и связана им⁵.

Сфера правового регулирования социального обеспечения не является исключением. *Центром правовой политики является взаимодействие личности и государства*, это средство реализации правомерных притязаний личности⁶. Конституция РФ гарантирует гражданам право на социальное обеспечение, и государство должно создать условия для его реализации, в первую очередь посредством эффективной правовой политики. Эта политика подразделяется на несколько взаимосвязанных элементов, нацеленных на достижение общих результатов:

- концептуальное (стратегическое) направление;
- правотворчество;
- правоприменение;
- правовое воспитание⁷.

Все указанные элементы присутствуют и в сфере реализации права на социальное обеспечение. Кроме того, в последнее время, даже при наличии между ними противоречий можно говорить о формировании *правовой политики в сфере социального обеспечения*.

Приоритетным направлением является развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг. Здесь прежде всего следует выделить следующие направления.

³ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012. № 19, ст. 2334.

⁴ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. / Российская газета, 13 дек. 2013 г. № 282.

⁵ См.: Васильева Ю.В. О правовой политике в сфере права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 23.

⁶ См.: Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 74.

⁷ См.: Васильева Ю.В. Указ. соч. С. 23–26.

Первое. 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.

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

Третье. 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.

Четвертое. Содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства).

Достижению этих целей должен способствовать процесс разработки и обновления нормативной базы. Только за 2012–2013 гг. приняты распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы», приказ Минтруда России от 29.12.2012 г. № 650 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») „Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)“», Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (вступает в силу с 01.01.2015 г.) и др.

На уровне субъектов РФ в течение 2013 г. разработаны и утверждены региональные «дорожные карты» на 2013–2018 гг. (например, Распоряжение Правительства Тюменской области от 04.03.2013 г. № 274-рп «Об утверждении Регионального плана мероприятий («дорожной карты») „Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения” на 2013–2018 годы»).

Таким образом, можно говорить о том, что концепция развития сферы социального обслуживания как составной части права на социальное обеспечение сегодня существует и реализуется.

Вместе с тем следует указать на некоторые риски, заложенные федеральным законодателем при принятии Федерального закона от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Так, делегирование субъектам Российской Федерации полномочия по установлению подушевых нормативов финансового обеспечения будет способствовать усилению различия между субъектами РФ, 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 РФ 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 12.12.2013 г. В указанном Послании говорилось о необходимости развития реальной конкуренции, открытия бюджетной сферы для НКО и социально ориентированного бизнеса⁸. Вот, на наш взгляд, та задача, которая должна решаться в ближайшее время. Российская Федерация находится 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. Якобсон⁹.

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.

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:

- распределение компетенции федерального Центра и субъектов Федерации закреплено Конституцией РФ;
- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами устанавливается Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- разграничение полномочий предусматривается отдельными законами, например, Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

⁸ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013...

⁹ См.: В третий день Гайдаровского форума прошла пленарная дискуссия «Стратегическая инициатива государства — расширение доступа бизнеса в социальную сферу» / URL: www.gaidarforum.ru.

Анализ положений существующего законодательства в сфере социального обеспечения указывает на 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, а значит, и проведения правовой политики в сфере социального обеспечения, является возможность заключения соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в настоящее время на территории Тюменской области в соответствии с Соглашением между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации 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 20.12.2010 г. № 76 реализуются отдельные федеральные полномочия. В целях реализации указанных полномочий в рамках собственной компетенции Правительством Тюменской области принято соответствующее постановление от 30.12.2010 г. № 394-п.

Таким образом, в данном случае мы видим пример достаточно-го правового регулирования 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 не перестает являться одной из самых актуальных проблем. Конституция Российской Федерации 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)¹⁰. Однако реализация права на социальное обеспечение должна основываться на конституционном принципе финансирования за счет:

¹⁰ См., напр.: Лепихов М.И. Основные институты социальной защиты населения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): монография. М.: РАГС, 2005. С. 170–171; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М.: Городец, 2000. С. 35.

- бюджетов всех уровней;
- социального страхования (обязательного и добровольного);
- благотворительности;
- дополнительных форм социального обеспечения.

Именно на подобное сочетание источников финансирования социальной сферы нацеливает п. 3 ст. 39 Конституции Российской Федерации.

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*. Подобный единый подход и обеспечение равенства лиц, проживающих в Российской Федерации, независимо от места жительства, пребывания, трудовой (экономической) деятельности или иных обстоятельств, гарантирует п. «в» ст. 71 Конституции РФ. В соответствии с названным пунктом ст. 71 федеральная власть не будет уступать от регулирования прав и свобод человека и гражданина, при этом возможность закрепления за органами государственной власти субъектов РФ 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»¹¹.

Осуществление субъектами РФ собственного правового регулирования по вопросу социальных прав, в т.ч. на социальное обеспечение, допускается *только в сфере совместного ведения* и связано с определенными ограничениями:

- на региональном уровне не могут быть установлены новые права и свободы человека и гражданина;
- субъекты не могут ограничивать существующие права;
- порядок и условия реализации прав, закрепленные на региональном уровне, не могут искажать смысл прав.

В связи с изложенным выше возникает *проблема наполнения конституционных прав с точки зрения их объема и содержания*, которое должно осуществляться на уровне Федерации, в т.ч. вопрос содержания конституционного права на социальное обеспечение, поскольку урегулирование данного вопроса на уровне Федерации в настоящее время явно недостаточно. Данная проблема ярко просматривается при анализе социальной поддержки отдельных категорий граждан, размер которой полностью зависит от усмотрения и финансовых возможностей конкретного субъекта РФ. Такого рода ситуация, несомненно, «разрушает единое социальное простран-

¹¹ Богданова Н.А. Конституционные права и свободы: концептуальные подходы, нормативное воплощение и проблемы реализации в России // Конституционный вестник. Специальный выпуск. Проблемы реализации Конституции. 2008. № 1 (19). С. 101.

ство страны»¹². Федеральные стандарты, которые могли бы служить ориентиром для проведения единообразной социальной политики в сфере социального обеспечения на территории Российского государства, в настоящее время отсутствуют. Даная проблема еще больше обострилась в связи с принятием Закона «о монетизации льгот», в соответствии с которым было осуществлено перераспределение многих полномочий, ранее находившихся в ведении РФ, в пользу регионов. Таким образом, в настоящее время федеральное законодательство в сфере социального обеспечения широко практикует отсылочные нормы. Правовой основой использования данной модели является пункт «в» ст. 71 Конституции РФ, согласно которой считается, что Российская Федерация осуществила полномочия по регулированию социальных прав личности, если в федеральном законодательстве содержится отсылка к законодательству субъектов Федерации.

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 представляется необходимым разработка и утверждение *федеральных государственных социальных стандартов в сфере социального обеспечения и социальной защиты*. Такие стандарты позволят создать механизм, исключающий возможность перекладывать ответственность за качество жизни людей с федерального Центра на уровень субъектов Российской Федерации.

Обеспечение единства правового статуса личности в сфере социального обеспечения при проведении правовой политики является важнейшей задачей федеральной власти. А значит, закрепление компетенции по разработке и утверждению стандартов должно относиться к исключительному ведению Российской Федерации. Это, на наш взгляд, приведет к упразднению практики бланкетного регулирования, когда необходимость федерального регулирования финансовой составляющей права на социальное обеспечение подменяется отсылками к региональному законодательству. Такого рода законодательное регулирование федеральных стандартов возможно путем принятия отдельного федерального закона, устанавливающего «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»¹³. При этом государственные социальные стандарты должны включать 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.

¹² Морозова И.С. Проблемы оптимизации процесса «монетизации» натуральных преимуществ в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 15.

¹³ Гусева Т.С. Конституционное право на социальное обеспечение и роль государства в его реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 12.

* * *

Правовая политика в сфере социального обеспечения тесно связана с распределением полномочий в системе реализации конституционных прав и следует общим тенденциям совершенствования распределения компетенций. В ее основе — нормативно закреплённое разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований; совместные усилия федеральной, региональной и муниципальной властей в проведении активной правовой политики; система контрольно-надзорных инструментов, регулирующих предоставление услуг и их качество, с неперенным 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.