

Павел БАЙМАТОВ

## ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИИ

*Конституция Российской Федерации признает право каждого гражданина на социальное обеспечение и одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепятственного осуществления этого права. Одной из ключевых задач государства является организация и обеспечение финансирования общефедеральной системы социального обеспечения, реализации права на социальное обеспечение с учетом федеративного устройства государства при складывающейся ограниченности финансовых ресурсов.*

*В статье делается вывод, что важнейшим элементом реализации права граждан на социальное обеспечение является финансово-экономическая составляющая, требующая реформирования, в т.ч. путем оптимизации контрольно-надзорных инструментов, а также содействие благотворительной деятельности граждан и организаций, развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги.*

**Ключевые слова:** Конституция, монетизация, полномочия, социальное обеспечение, финансы, экономика

Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их соблюдение и защиту — обязанностью государства. Основные права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 1 Конституции РФ являются неотчуждаемыми, охраняемыми законом и непосредственно действующими.

Важное место в системе основных конституционных прав человека занимает совокупность социальных прав, среди которых особо выделяется право на социальное обеспечение. Конституция Российской Федерации признает право каждого гражданина на социальное обеспечение и одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепятственного осуществления этого права; перечисляет условия, наступление которых является основанием для социального обеспечения.

Ст. 39 Конституции каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери

кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Законом устанавливаются и государственные пенсии и социальные пособия. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность<sup>1</sup>.

Социальное обеспечение в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это конституционное положение получило свое развитие в федеральном законодательстве, а именно в Федеральном законе 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 граждан на социальное обеспечение между органами государственной власти двух уровней.

Однако само по себе юридическое закрепление права на социальное обеспечение является необходимым, но явно недостаточным условием их реализации. Эти права должны быть обеспечены материально, и уровень этого обеспечения, как показывает мировой опыт, непосредственно зависит от уровня социально-экономического развития, имеющегося промышленного потенциала отдельного государства.

В современном мире право на социальное обеспечение, как и другие социально-экономические права, закреплены не только в национальном законодательстве, но и в международном праве. Так, в соответствии со ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое участвующее в Пакте государство «обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер»<sup>2</sup>.

Речь идет об установлении взаимосвязанности всех социально-экономических прав и возможностей их реализации, их зависимости от существующей ресурсной базы.

В рассматриваемом контексте одной из ключевых задач государства является *организация и обеспечение финансирования общенациональной системы социального обеспечения*, гарантирование ее бесперебойного функционирования. Это требует законодательного закрепления как финансовых источников, за счет которых гарантируется гражданам социальное обеспечение, так и собственно системы материального обеспечения и социального обслуживания граждан<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов / Сост. Г.М. Мелков. М.: Юрид. лит., 1990. С. 21, 33.

<sup>3</sup> См.: Захаров М.А., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. 2-е изд. М.: БЕК, 2002. С. 40.

Таким образом, важнейшим элементом конституционно-правового механизма реализации права граждан на социальное обеспечение является его *финансово-экономическая составляющая*. С учетом федеративного устройства Российского государства важнейшее значение в реализации права на социальное обеспечение имеют вопросы разграничения полномочий между уровнями государственной власти, а также между государственной властью и властью на местах.

В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время разграничение компетенций между различными уровнями власти регулируется следующими нормативными документами:

- Конституцией Российской Федерации;
- Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральным законом 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- Федеральным законом Российской Федерации 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и др.

Анализ положений отдельных законов в сфере социального обеспечения позволяет констатировать *фрагментарность правового регулирования* разграничения полномочий в указанной сфере. Так, отсутствует детальное разграничение компетенций между федеральными и региональными органами, не решен вопрос об источниках финансирования реализуемого полномочия.

В целом политика государства в сфере социального обеспечения в период 1990-х — начала 2000-х гг. отличается превалированием элементов патернализма. Наиболее ярко ситуацию с реализацией права на социальное обеспечение в данный период можно проиллюстрировать на примере Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». С одной стороны, этот Закон закреплял широкий перечень льгот в различных сферах, с другой стороны — финансирование расходов по их предоставлению было явно недостаточным. Результатом этого стало то, что льготы либо не предоставлялись, либо их предоставление осуществлялось за счет необязанных субъектов, т.е. хозяйствующих субъектов, оказывавших, например, жилищно-коммунальные услуги без последующего соответствующего возмещения из бюджета<sup>4</sup>.

Кроме того, механизм финансирования льгот различных категорий граждан исключал адресность в их предоставлении.

<sup>4</sup> См.: Елисеев Б.П. Трансформация концепции социальных прав в Российской Федерации: обеспечение экономической реформы и соблюдение конституционно закрепленных социальных прав // Юрист. 2004. № 12. С. 8.

В результате предоставление льгот гражданам осуществлялось в форме перекрестного субсидирования государством организаций, обязанных предоставлять льготникам те или иные услуги, например, жилищно-коммунальные. Гражданин исключался из механизма финансирования собственной льготы, никоим образом не влияя на качество получаемых услуг, исключался выбор поставщика услуги, что, в конечном счете, вело к исключению конкуренции и снижению качества оказываемых населению услуг. Необходимость персонализации, адресности системы социального обеспечения, недостаточность бюджетных средств на финансирование, взятых в 90-е гг. социальных обязательств, неэффективность механизма финансирования льгот, все это и предопределило необходимость изменений системы социального обеспечения, проведенных в 2005 г. Центральную роль в «монетизации льгот» играет Федеральный закон 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” и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее — Закон «О монетизации льгот»). Закон, разграничив компетенцию между уровнями власти (в т.ч. в сфере социального обеспечения), преследовал две основные цели.

Первая. Разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти.

Вторая. Реформирование собственно системы социальных льгот.

В рамках концепции реформы социальных льгот перед Законом ставились следующие задачи:

- переориентация мер социальной поддержки на индивидуальные потребности граждан;
- усиление адресной социальной поддержки ветеранов, инвалидов путем замены ранее существовавших льгот, большая часть которых не была обеспечена финансированием, на меры социальной адресной поддержки граждан путем введения ежемесячных денежных выплат;
- совершенствование 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»<sup>5</sup>.

На сегодняшний день можно говорить о том, что поставленные перед Законом «О монетизации льгот» задачи принципиально решены: ликвидированы нефинансируемые льготы, получило адресность и индивидуализацию финансирование мер социальной поддержки,

<sup>5</sup> См.: 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.

разграничены расходы по финансированию социальной помощи между федеральным и местным бюджетами.

В целом Федеральный закон № 122-ФЗ представляет собой основу всей концепции государственной социальной помощи в Российской Федерации, являясь одним из направлений осуществления и реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение.

За субъектами РФ 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. Передача субъектам РФ столь важных для населения функций означает, что отношения в указанной сфере подлежат законодательному регулированию уже не только на уровне Федерации, но и на уровне ее субъектов. В настоящее время субфедеральные органы государственной власти самостоятельно устанавливают социальное обеспечение, финансируемое 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. Так, например, объем консолидированного бюджета отрасли «Социальная политика» в Тюменской области в 2014 г. составил 10 млрд 615,7 млн руб., что на 9,7% выше уровня расходов 2013 г. (9 млрд 674,3 млн руб.). В 2015 г. он составит 10 млрд 209,0 млн руб.

Большую часть консолидированного бюджета (57%, или 6 млрд 27 млн руб.) составляют нормативно-публичные обязательства (меры социальной поддержки отдельных категорий граждан). Эта сумма в 2014 г. в связи с наделением субъектов Российской Федерации новыми полномочиями, которые ранее выполняли внебюджетные фонды, возросла на 14%. В 2015 г. на эти полномочия запланировано 63% консолидированного бюджета (6 млрд 433 млн руб.).

Важным способом разграничения полномочий в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение является возможность заключения соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Так, в настоящее время на территории Тюменской области в соответствии с Соглашением между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Правительством Тюменской области от 20.12.2010 № 76 субъекту передана реализация отдельных 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 путевок на санаторно-курортное лечение. Для реализации указанных полномочий, в рамках собственной компетенции, в 2010 г. Правительством Тюменской области принято соответствующее постановление № 394-п.

Таким образом, в части указанных выше полномочий на сегодняшний день имеется достаточная нормативно-законодательная база, регулирующая разграничение компетенции между РФ и Тюменской областью. Однако *недостаточность финансирования* остается основной проблемой при реализации переданных полномочий. К сожалению, ежегодно более 50% отдельных категорий граждан, нуждающихся в санаторно-курортном лечении, не обеспечиваются санаторно-курортными путевками.

Так, в 2013 г. на санаторно-курортное лечение из федерального бюджета доведены лимиты в размере 77,3 млн руб., что на 72% ниже потребности. Дефицит средств составляет 196 млн руб. Кроме того, в 2013 г. норматив финансовых затрат в месяц на одного гражданина по санаторно-курортному лечению составил 99,25 руб., этот же норматив в год – 1191 руб. Размер указанного финансового норматива применяется в методике распределения субвенций субъектам Российской Федерации на реализацию федеральных полномочий по обеспечению граждан санаторно-курортными путевками. Эта сумма далека от реальных затрат граждан на приобретение указанных путевок, стоимость которых составляет в среднем 19 тыс. руб. В целях разрешения сложившейся ситуации в адрес Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева направлено обращение Тюменской областной Думы (Постановление Тюменской областной Думы от 30.05.2013 г. № 1156) по вопросу обеспечения инвалидов санаторно-курортными путевками.

В современной России проблема *финансирования социального обеспечения* всегда была и остается одной из самых актуальных проблем. Конституция Российской Федерации прямо не предусматривает механизма финансирования реализации прав граждан на социальное обеспечение. Некоторые ученые отмечают, что сама характеристика обеспечения как «социального» предполагает финансирование только за счет государственных средств (бюджетов различных уровней и внебюджетных социальных фондов)<sup>6</sup>. Однако в основе реализации права на социальное обеспечение должно, на наш взгляд, лежать три составляющих:

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

В последние годы активно дискутируются вопросы о порядке оказания услуг в социальной сфере и их качестве, о расширении

<sup>6</sup> 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.

как хозяйственной, так и финансовой автономии организаций, оказывающих такие услуги, и коррелирующем сокращении расходов соответствующих бюджетов и др. Подобные трансформации требуют серьезного внимания со стороны органов государственного управления. Их функция здесь двоякая. С одной стороны, необходимо создать благоприятные условия для развития сферы услуг, устранив регулятивные и правореализационные препятствия. С другой стороны, важно обеспечить (и гарантировать) не только наличие, но и соответствующее качество услуг — качество, отвечающее современным потребностям граждан. Требование качества услуг актуализирует проблему *оптимизации контрольно-назорных инструментов*, поиска таких контрольных механизмов, которые не создавали бы дополнительных барьеров функционирования организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, и одновременно не допускали бы бесконтрольной, произвольной деятельности таких организаций.

Ключевым направлением развития сферы социального обслуживания населения, и всей социальной сферы в целом, является *развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций*. Подобная направленность реформирования социальной сферы предполагает следующее.

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)<sup>7</sup>.

Присутствие негосударственного сектора в сфере социального обеспечения приобретает особое значение в условиях тенденции приватизации ранее государственных функций, внедрением частно-государственных начал в столь важную для населения страны сферу. Расширение негосударственного сектора рынка социальных

<sup>7</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

услуг, которые на протяжении 70-летней истории регулировались у нас государством, порождает массу проблем. Проблемы эти обусловлены во многом сознанием людей и дифференцируются от категоричного неприятия коммерциализации социального обеспечения в силу сложившейся установки «государство должно», порожденной патернализмом советской системы, до осторожного опасения, возникшего на волне рыночных реформ 90-х гг. прошлого столетия.

Успешное реформирование сферы социального обеспечения предполагает и *правовую грамотность населения*: граждане должны знать свои права в данной области, уметь 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, ему чужды стратегические цели, он 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 обеспечения*<sup>8</sup>.

Что касается России, то на сегодняшний день более 7 тыс. организаций, оказывающих социальные услуги населению, учреждены региональными органами власти и финансируются из бюджетов регионов. Частный сектор представлен всего лишь 78 учреждениями, что катастрофически мало<sup>9</sup>. Данная проблема осознаётся на уровне Правительства. Для её решения предпринимаются определённые шаги: разрабатывается и обновляется нормативная база. Только за 2012–2013 гг. изданы и приняты следующие нормативные документы:

- Указ Президента РФ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>10</sup>;
- распоряжение Правительства № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы»;
- приказ Минтруда России № 650 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») „Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)“»;
- Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и др.

Важным этапом в создании условий привлечения частного инвестора в сферу оказания социальных услуг явилось «обнуление» налога на прибыль для организаций, оказывающих услуги по соци-

<sup>8</sup> См.: Груа Ж.-В. Основные принципы социального обеспечения и их отражение в международных нормативных актах. К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. МОТ, МБТ. М. 2001. Вып. 1. С. 29–30.

<sup>9</sup> См.: Налог на прибыль организаций соцобслуживания населения будет обнулен / URL: <http://www.ifpr.ru/>.

<sup>10</sup> 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.

альному обслуживанию населению с 1 января 2015 г. Министерство труда и социального развития намерено значительно увеличить долю частных компаний в сфере социального обслуживания. Если сейчас этот показатель составляет всего 1,1%, то к 2018 г. запланировано его увеличение до 10%.

\* \* \*

Общая логика развития общества требует усиления роли социальной политики, обеспечения прав личности на индивидуальную свободу и деятельность во всех сферах жизни. Стратегической задачей проводимых в российском обществе преобразований должно стать укрепление гражданского национального согласия, проведение такой политики, которая учитывала бы интересы всех социальных слоев и групп. Исторический и мировой опыт свидетельствует, что достижение целей социальной политики в современных условиях должно быть основано на сочетании деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, частного сектора и государственно-частного партнерства, использующих всю совокупность форм и методов социальной работы.