

Павел БАЙМАТОВ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Основным направлением конституционно-правового аспекта региональной социальной политики является социальное обеспечение граждан и его предоставление субъектами Российской Федерации с учетом разграничения полномочий между федеральным Центром и регионами. Разграничение компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение требует сохранения единообразного подхода к содержанию и реализации указанного права на всей территории Российской Федерации, согласованности региональной и общефедеральной социальной политики. Автор делает вывод о необходимости установления общефедеральных стандартов, определяющих основные минимумы региональной составляющей при реализации права на социальное обеспечение граждан как основного элемента социальной политики.

Ключевые слова: Конституция, полномочия, регион, социальная политика, социальное обеспечение

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является, с одной стороны, демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, с другой — государством социальным, что на практике означает направленность политики государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Ключевое значение в реализации социальной политики государства имеет система закрепленных Конституцией РФ социальных прав человека.

Способом закрепления компетенций является конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации, ее субъектов и определение сферы их совместного ведения (ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации), т.е. презюмируется конституционная модель разграничения компетенций. Конституцией РФ устанавливаются исключительная компетенция федерального Центра, совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов и остаточная компетенция субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся вопросы, имеющие общегосударственное значение, решение которых обеспечивает единый подход к правовому

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

Конституция Российской Федерации, признавая право каждого гражданина на социальное обеспечение и одновременно возлагая на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепятственного осуществления этого права, перечисляет условия, наступление которых является основанием для социального обеспечения.

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

К исключительному ведению Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития (п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

За федеральным уровнем закреплены следующие полномочия:

- принятие парламентских актов, регулирующих общие принципы социальной политики;
- определение единых федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, социальных пособий, образования, культуры, медицинского обслуживания;
- формирование внебюджетных государственных социальных фондов;
- определение условий и порядка компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией;
- финансирование федеральных объектов социальной инфраструктуры.

Субъекты РФ самостоятельно за счет своих бюджетов осуществляют полномочия по решению социальных вопросов, разрабатывают концепции и программы социально-экономического развития.

Конституционно закрепленное, разграничение полномочий получило свое развитие в федеральном законодательстве, а именно в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013 г.) «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.

В результате расширения самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации 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.

Известно, что целенаправленная деятельность государства в сфере права, правовая политика обычно связывается с демократическими правовыми режимами, правовым государством и признанием прав человека. И 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 им¹.

Сфера права социального обеспечения не является исключением. Конституция РФ гарантирует гражданам право на социальное обеспечение, и государство должно создать условия для его реализации, в первую очередь посредством эффективной правовой политики, нацеленной прежде всего на разрешение социальных вопросов, и, в целом, вопросов, связанных с социальной политикой государства.

Подпунктом «б» п. 1 ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, «это... предмет ведения как Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации), так и одновременно предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов».

Исходя из того, что защита указанных прав и свобод — конституционная обязанность Российской Федерации как государства, здесь требуется наиболее четкое разграничение полномочий Федерации и ее субъектов.

При этом необходимо учитывать, что регулирование прав и свобод — предмет исключительного ведения Федерации, по которому принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, регулирующие вопросы защиты прав и свобод. Указанные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и определяют основы (общие принципы) правового регулирования.

По вопросу защиты прав и свобод, в соответствии с федеральными законами, принимаются и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации (п. «б» ст. 72 и ст. 76 Конституции)².

¹ См.: Васильева Ю.В. О правовой политике в сфере права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 23.

² Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. М. 2003.

Конституцией РФ не определяется тот объем, в каком должно осуществляться данное регулирование на федеральном уровне. В юридической литературе имеются различные взгляды по этому вопросу. Ряд исследователей считает, 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»³.

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 т.ч. закреплены конкретные правомочия субъектов того или иного права. Также необходимо учитывать, как уже было отмечено выше, 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. В соответствии с этим основные нормативно-правовые акты по вопросу реализации конституционного права на социальное обеспечение принимаются Российской Федерацией.

Важная роль в проведении разграничения компетенции между уровнями власти в сфере социального обеспечения принадлежит Федеральному закону 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“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» (далее — закон «о монетизации льгот»). Указанный закон преследовал две основные цели.

Первая. Разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти.

Вторая. Собственно сама реформа в механизмах предоставления 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 и инвалидов путем замены существующих льгот, большая часть которых не обеспечена финансированием, на меры социальной адресной поддержки граждан путем введения ежемесячных денежных выплат. Стояла также задача решить проблему механизма реализации льгот, поскольку «выделяемые средства превращались в неприкрытые дотации тем организациям, которые отве-

³ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М. 2007. Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

чали за непосредственное выполнение обязанности государственных и муниципальных органов по предоставлению социальных льгот»⁴.

Однако прежде всего закон решал вопросы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. На сегодняшний день 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. 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 Российской Федерации.

Безусловно, по своей значимости федеральные нормативные правовые акты стоят на первом месте. Однако разграничение предметов ведения привело к усилению роли актов регионального и местного уровня, устанавливающих дополнительные гарантии социальной обеспеченности граждан в сравнении с федеральными актами. Таким образом, правотворчество в системе социальной политики государства при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение характеризуется множественностью субъектов и как следствие — отсутствием единообразия правоприменения.

Как показывает практика, законы субъектов РФ значительно расширяют компетенции органов местного самоуправления в социальной сфере, активизируя тем самым их деятельность по реализации государственных социальных полномочий на территории того или иного субъекта РФ.

Такое расширение компетенции органов местного самоуправления в социальной сфере можно проиллюстрировать на примере Закона Тюменской области от 02.12.2014 г. № 102 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»⁵. Закон предусматривает осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований Тюменской области государственных полномочий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; по социальной поддержке отдельных категорий граждан в отношении проезда на

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 Закон Тюменской области от 02.12.2014 г. № 102 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» / URL: <http://www.admtyumen.ru> (дата обращения 03.12.2014).

транспорте; по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; по организации социального обслуживания в части:

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

В различных субъектах РФ объем переданных органам местного самоуправления государственных полномочий в социальной сфере неодинаков.

На основании п. 3 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Вместе с тем на основании п. 5 указанной статьи органы местного самоуправления вправе вводить за счет средств местного бюджета дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В Тюменской области муниципальными образованиями принят ряд нормативных правовых актов: Решение Ишимской городской Думы от 22.01.2007 г. № 141 (ред. от 30.10.2014 г.) «О мерах социальной поддержки неработающих пенсионеров по старости, осуществляемых путем возмещения расходов на оплату проезда на городском общественном транспорте»⁶, Решение Ялуторовской городской Думы от 28.11.2013 г. № 647-V ГД «О мерах социальной поддержки пенсионеров по старости, осуществляемых путем возмещения расходов на оплату проезда на городском транспорте»⁷, которыми за счет бюджета муниципального образования устанавливаются и категория граждан, и дополнительная мера социальной поддержки в форме проезда на общественном транспорте.

Усиление роли органов местного самоуправления обусловлено объективной необходимостью повсеместного внедрения максимально приближенной к населению модели управления социальной защитой, что напрямую корреспондируется с ориентирами, определенными в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 12.12.2013 г.: «Районный

⁶ Решение Ишимской городской Думы от 22.01.2007 № 141 (ред. от 30.10.2014) «О мерах социальной поддержки неработающих пенсионеров по старости, осуществляемых путем возмещения расходов на оплату проезда на городском общественном транспорте» / Ишимская правда, 25 янв. 2007 г. № 8.

⁷ Решение Ялуторовской городской Думы от 28.11.2013 № 647-V ГД «О мерах социальной поддержки пенсионеров по старости, осуществляемых путем возмещения расходов на оплату проезда на городском транспорте» / Ялуторовская жизнь, 5 дек. 2013 г. № 140.

уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы. Кроме того, местная власть должна быть устроена так — а ведь это самая близкая власть к людям, — чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой...»⁸.

Разграничение компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение требует *сохранения единообразного подхода к содержанию и реализации указанного права*. Этому в полной мере отвечает содержание п. «в» ст. 71 Конституции РФ. Любой человек в России должен обладать одинаковыми правами, независимо от места жительства, пребывания, трудовой (экономической) деятельности или иных обстоятельств.

Пункт «в» ст. 71 Конституции РФ гарантирует, что федеральная власть не будет устраняться от регулирования прав и свобод человека и гражданина. При этом за органами государственной власти субъектов РФ закрепляются регулятивные полномочия и ответственность за повышение уровня социальной защищенности населения. В данной ситуации субъекты Федерации могут осуществлять собственное правовое регулирование конституционных прав в форме закрепления дополнительных гарантий реализации основных прав и свобод личности.

Вместе с тем анализ федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что сложившаяся конструкция по разграничению компетенций не обеспечивает равный доступ граждан к социальным благам независимо от территории проживания.

В этой связи представляется необходимым *разработка и утверждение федеральных государственных социальных стандартов в сфере социального обеспечения и социальной защиты*. Утверждение таких стандартов позволит обеспечить предпосылки для проведения единой социальной политики на территории всей Российской Федерации, исключив самоустранение Федерации от ответственности за поддержание достойного уровня жизни людей.

Ответственность за реализацию единства правового статуса личности в сфере социального обеспечения при проведении социальной политики должен нести федеральный Центр. На наш взгляд, компетенции по разработке и утверждению стандартов целесообразно закрепить за Российской Федерацией, что должно привести к упразднению практики бланкетного регулирования, когда необходимость федерального регулирования права на социальное обеспечение подменяется отсылками к региональному законодательству.

Такого рода законодательное регулирование установления федеральных стандартов возможно путем принятия отдельного Федерального закона, который бы установил «государственные социальные стандарты... нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан,

⁸Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию / Российская газета, 13 дек. 2013 г. № 282.

а также порядок предоставления этих прав, служащих ориентирами для государственной и социальной политики»⁹. Государственные социальные стандарты должны устанавливать 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.

⁹ Гусева Т.С. Конституционное право на социальное обеспечение и роль государства в его реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 12.