

МНОГОУРОВНЕВЫЙ ХАРАКТЕР СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Анализируются структуры отечественной системы социально-обеспечительной помощи. Автор, обосновывая и развивая идею о ее многоуровневости, дает общую характеристику и выделяет особенности каждого из пяти входящих в нее уровней правового регулирования, оценивает соотношение отдельных звеньев системы с позиций легального закрепления и перспектив существования.

Ключевые слова: социально-обеспечительная помощь; система; многоуровневость.

В контексте анализа структуры правового регулирования в определенном уточнении нуждается понятие системы социально-обеспечительной помощи. Такая система, выделяемая в теории права социального обеспечения в дополнение и наряду с системой социально-обеспечительного содержания, охватывающей пенсии и стационарное социальное обслуживание, призвана поддержать тех, чья нуждаемость не носит необратимого характера, иными словами, тех, кто имеет определенные источники средств к самообеспечению и самообслуживанию, но они незначительны либо временно и по объективным причинам утрачены, при этом возможности самостоятельно преодолеть ситуацию у индивида нет [1. С. 30]. С данной позиции рассматриваемая система может быть определена как совокупность нормативно закрепленных способов общественного содействия нуждающимся гражданам в установленных законом случаях за счет общественных и (или) обобщественных средств в целях оказания дополнительной материальной поддержки.

Неотъемлемой чертой современной отечественной системы социально-обеспечительной помощи является то, что ее правовое регулирование осуществляется на нескольких уровнях. Современный российский вариант сочетания уровней правового регулирования, характеризующийся сложной их множественностью и иерархичностью, достаточно специфичен, что диктуется дуализмом государственных уровней (федеральный и региональный), характером отечественных федеративных отношений, одновременной отделенностью муниципального уровня от государственных при определенной зависимости от них и т.п. При этом многоуровневый подход к формированию и регулированию отечественной системы социально-обеспечительной помощи менялся в зависимости от тех этапов, которые проходили в своем развитии РСФСР, СССР и Российская Федерация, и эта система всегда включала в себя не менее двух уровней.

Вывод о наличии нескольких уровней регулирования системы социально-обеспечительной помощи основывается, в первую очередь, на идее многоуровневости метода права социального обеспечения. По мнению подавляющего большинства специалистов, одной из основных черт правового регулирования отношений по социальному обеспечению является разделенность его на уровни (М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, В.В. Курочкина, Е.В. Романова, Д.И. Рогачев и др.). Данную черту метода нельзя назвать специфической, отличающей его от совокупности способов воздействия на поведение субъектов права в иных областях правового регулирования. К примеру, сочетание нескольких уровней свой-

ственно правовому регулированию трудовых и тесно связанных с ними отношений, составляющих предмет трудового права [2. С. 27]. В целом, обобщая многообразие содержащихся в современной юридической литературе точек зрения по вопросу о сущности метода права социального обеспечения, можно сказать, что идея многоуровневости правового регулирования отражена в его характеристике вполне четко.

В то же время единого подхода к количеству выделяемых уровней регулирования в науке права социального обеспечения до сих пор не выработано: одни исследователи говорят о сочетании только централизованного и локального способов (Р.И. Иванова, В.А. Тарасова, К.Н. Гусов, А.К. Соловьев, В.В. Курочкина и др.), другие склонны дробить метод на большее количество частей (Г.В. Сулейманова, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, Е.В. Романова и др.). Между тем в специальной литературе, посвященной исследованиям правовых аспектов социальной помощи, особо подчеркивается, что вопрос об уровнях и их соотношении «представляет не только большой научный интерес, но и становится сегодня довольно актуальным для повышения эффективности правового регулирования» [3. С. 21]. Сколько же уровней включает современная отечественная система социально-обеспечительной помощи?

Правовая основа оказания социально-обеспечительной помощи на федеральном и региональном уровнях заложена в п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. В соответствии с данной нормой координация вопросов социального обеспечения относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Тем самым, в основном правовом акте страны содержится прямое указание на то, что регулирование отношений по социально-обеспечительной помощи как части социального обеспечения происходит посредством принятия, изменения и отмены как федеральных нормативных правовых актов, так и нормативных актов субъектов РФ. По мнению некоторых исследователей, вывод о сочетании федерального и регионального уровней в правовом регулировании системы социального обеспечения вытекает из анализа и ряда других статей Конституции. Так, Д.И. Рогачев справедливо предлагает рассматривать положение ч. 2 ст. 39 об установлении пенсий и социальных пособий законом как предоставление региональному законодателю возможности участия в установлении указанных видов социального обеспечения [4. С. 97–98]. В настоящий момент на федеральном уровне действует большое количество нормативных правовых актов по основным направлениям оказания социально-обеспечительной помощи – предоставление пособий, предметов первой

необходимости, компенсаций, услуг и льгот. Соответствующая нормативная база деятельности по оказанию гражданам комплексной социально-обеспечительной поддержки постепенно создается и на региональном уровне. При этом региональная система нормативных правовых актов в этой области основывается как на Конституции РФ, так и нормах Уставов (Конституций) самих субъектов Федерации, в целом текстуально дублирующих пункт «ж» ч. 1 ст. 72 федеральной Конституции.

Вытекающий из анализа конституционных положений вывод о наличии только двух уровней регулирования отношений по социально-обеспечительной помощи представляется не совсем верным. В многочисленных юридических исследованиях упоминается еще один уровень осуществления социально-обеспечительных мероприятий – местный, ограниченный пределами муниципального образования. Муниципальное регулирование, так и не получившее в советский период должного распространения, в современных социально-экономических условиях становится одной из гарантий стабильного и эффективного развития всей социально-обеспечительной сферы. Существующая уже более 15 лет местная социально-обеспечительная практика свидетельствует о том, что органы местного самоуправления издают акты по широкому спектру видов социально-обеспечительной помощи. Например, в г. Новокузнецке Кемеровской области городскими Администрацией и Советом народных депутатов в разные годы с начала 1990-х гг. приняты акты, определяющие порядок предоставления в рамках дополнительной материальной поддержки населения как денежных выплат, так и материальных благ в натуральной форме (преимущественно предметов первой необходимости – лекарственных средств, топлива и т.д.).

Большинство актов органов местного самоуправления в области социально-обеспечительной помощи так или иначе направлены на реализацию положений, закрепленных в нормативных актах федерального и регионального уровней. В то же время муниципальные органы власти нередко проявляют нормотворческую самостоятельность и автономно принимают акты, предусматривающие предоставление «новых» видов социально-обеспечительной помощи с автоматическим их финансированием за счет собственных средств. Так, по данным Управления социальной защиты населения Куйбышевского района г. Новокузнецка, из средств городского бюджета в 2006 г. предоставлялись две денежные выплаты, являющиеся разновидностью социально-обеспечительной помощи: лицам, имеющим звание Почетный гражданин г. Новокузнецка, и за услуги местного телефонного соединения одиноко проживающим неработающим гражданам, получающим трудовую пенсию.

В юридической литературе широкое распространение получила точка зрения о регулировании социально-обеспечительных отношений на локальном уровне (М.Л. Захаров, Д.И. Рогачев, Е.В. Романова, Г.В. Сулейманова, В.Ш. Шайхатдинов и др.). По мнению сторонников выделения регулирования социального обеспечения на уровне отдельной организации, правовой основой такого регулирования выступают положения различных локальных нормативных актов, преимущественно нормативных положений коллективных догово-

ров, в которых устанавливаются дополнительные (к государственным и муниципальным) социально-обеспечительные гарантии, предоставляемые за счет средств фондов работодателя.

Между тем набор смыслообразующих признаков социального обеспечения вкупе с отраслевыми принципами права социального обеспечения, традиционно выделяемыми в теории для качественной характеристики социально-обеспечительных отношений, ставят под сомнение возможность их регулирования на локальном уровне. Развивая данный тезис, Е.Е. Мачульская и К.В. Добромыслов отмечают, что отношения вспомоществования, возникающие на основании коллективных договоров, выходят за рамки системы социального обеспечения в силу негосударственных источников финансирования и ограниченного круга субъектов [5. С. 38]. Согласившись с общим выводом авторов о невключении работодательской поддержки в систему социального обеспечения, укажем на два немаловажных момента, касающихся приведенных выше аргументов. Во-первых, организация-работодатель, выступающая в роли субъекта, оказывающего материальную поддержку, может находиться в собственности государства (учреждения), а потому источником финансирования могут выступать государственные бюджетные средства. И, во-вторых, круг субъектов в отношениях по социально-обеспечительной помощи может быть, и в большинстве случаев является, более ограниченным, нежели субъектный состав отношений по содействию за счет средств работодателя.

Это касается как стороны, оказывающей содействие, – в отношениях социально-обеспечительной помощи ею является строго уполномоченный государственный орган, а помогающим работодателем могут выступать любые юридические лица независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также отдельные физические лица (ст. 21 Трудового кодекса РФ), так и субъекта-получателя – социально-обеспечительная помощь адресуется лицу, характеризующемуся свойством нуждаемости, а содействие работодателя может получить любой работник организации, независимо от факта и степени нужды. В связи с этим нам представляется более обоснованным исключить поддержку со стороны работодателя из состава социально-обеспечительных отношений не по количественным характеристикам контингента получателя и негосударственному характеру финансирования, а в силу отсутствия в ней основного качественного признака социального обеспечения – осуществления его за счет общественных и обобщественных средств. Без указанного свойства любое обеспечение, каким бы значительным по размеру оно ни было, утрачивает право именоваться социальным. В заключение отметим, что даже один из инициаторов выделения в начале 1990-х гг. локального социально-обеспечительного регулирования Д.И. Рогачев так до конца и не определился с истинной природой указанных отношений. Отмечая, с одной стороны, их теснейшую связь с трудовыми отношениями, он, тем не менее, относит их к предмету права социального обеспечения [4. С. 125].

В литературе высказана еще одна крайне спорная точка зрения по поводу возможности регулирования

социально-обеспечительных отношений на индивидуальном уровне (путем заключения, изменения и расторжения трудовых договоров). По мнению Г.В. Сулеймановой, условия о предоставлении тех или иных дополнительных видов социального обеспечения могут предусматриваться в трудовом договоре между работником и работодателем [6. С. 36], где, как известно, должен содержаться пункт об обязательном социальном страховании работника (ст. 57 Трудового кодекса РФ). Несмотря на то что обязательство, вытекающее из трудового договора, так же юридически обязательно как и предписание федеральной, региональной и местной правовой нормы, устанавливающей отдельные виды социально-обеспечительной помощи, мы считаем, что регулирование на уровне трудовых договоров нельзя выделить ни в системе социально-обеспечительной помощи, ни в системе социального обеспечения в целом.

Помимо указания на перечисленные в случае с локальным регулированием аргументы (они полностью применимы и здесь), отметим, что обязательства, вытекающие из трудового договора, вступают в противоречие с ключевыми отраслевыми принципами права социального обеспечения, такими как всеобщность, солидарность, обеспечение на уровне удовлетворения алиментарных потребностей и др. Поэтому, в отличие от исследователей, рассматривающих трудовой договор в качестве самостоятельного источника российского права (например, Е.Б. Хохлов [7. С. 60]), мы, присоединяясь к мнению признанных теоретиков права о том, что источник права характеризуется нормативностью, имеющей характер всеобщности, исключаем соглашение между работником и работодателем из числа источников права социального обеспечения и, вместе с этим, индивидуальный уровень регулирования из системы социально-обеспечительной помощи.

Тот факт, что в рамках системы социально-обеспечительной помощи закрепляются три группы социально-обеспечительных предоставлений – федеральные, региональные и местные, – дает все основания говорить о ее очевидной трехуровневой структуре. Тем не менее в настоящем исследовании выявлено, что многоуровневость системы социально-обеспечительной помощи не может сводиться лишь к трем упомянутым выше уровням. На наш взгляд, в настоящий момент есть все основания говорить об оформлении в России нового уровня системы содействия нуждающемуся населению – межрегиональной социально-обеспечительной помощи.

При выделении в структуре системы социально-обеспечительной помощи межрегионального уровня мы руководствуемся, в первую очередь, наличием в ней сущностных признаков социального обеспечения – особых источников финансирования (средств регионального бюджета как общественного фонда, закрепленного за сообществом граждан, проживающих на определенной территории), нуждаемости субъекта-получателя, направленности усилий на удовлетворение не всех потребностей, а только тех, которые составляют минимальный физиологический уровень существования индивида.

Межрегиональная помощь, рассматриваемая как самостоятельный уровневый элемент социально-обес-

печительной поддержки наряду с федеральной, региональной и местной, состоит в предоставлении материальных благ за счет бюджетных средств одного субъекта Российской Федерации нуждающимся гражданам, постоянно проживающим на территории другого региона России. Нормативной предпосылкой оказания социально-обеспечительной помощи на межрегиональном уровне являются положения основных региональных законов (уставов и конституций), которые закрепляют и особую форму такого сотрудничества – заключение соответствующих межрегиональных договоров и соглашений. Таким образом, правовая основа межрегиональной социально-обеспечительной поддержки имеет преимущественно договорную природу и в этой части представляет собой совокупность нормативных обязательств, установленных в договорах надрегионального характера. Несмотря на то, что российская практика заключения межрегиональных договорных документов весьма обширна, их положения в большинстве своем настолько абстрактны и лаконичны, что играют роль скорее общей гарантии осуществления социально-обеспечительных мероприятий.

При рассмотрении уровней системы социально-обеспечительной помощи считаем нужным отметить еще один немаловажный момент. В современных условиях национальная система отношений социально-обеспечительной поддержки перестает составлять предмет исключительно внутригосударственного правового регулирования и приобретает надгосударственный, межнациональный характер. По мере того как движение к социальному прогрессу начинает пересекать национальные границы в связи с тем, что в них определенные государственные меры начинают исчерпывать себя, социально-обеспечительная помощь постепенно и неизбежно становится предметом международно-правового регулирования. Под правовое регулирование на межгосударственном уровне чаще других социально-обеспечительных отношений подпадают пенсионные. Первостепенное внимание к ним со стороны субъектов международной правотворческой деятельности объясняется тем, что пенсии, в отличие от денежных предоставлений по системе социально-обеспечительной помощи, являются для гражданина основным и часто единственным источником средств к существованию. Значительное место в международно-правовых актах отведено регулированию и тех социально-обеспечительных предоставлений, целью которых является дополнительная материальная поддержка. В целом можно сказать, что предмет международно-правового регулирования охватывает все основные виды социально-обеспечительной помощи, предназначенные оградить человека от большинства общепризнанных социальных рисков: болезнь, безработица, старость, трудовое увечье и профессиональное заболевание, потребность в медицинской помощи и т.п.

Международно-правовое регулирование отношений по социально-обеспечительной помощи выражается, прежде всего, в *разработке международных стандартов* в этой области. Данные стандарты получают свое нормативное закрепление в таких актах международно-правового регулирования, как конвенции, пакты, декларации (Всеобщая Декларация прав человека от

10 декабря 1948 г. (ст. 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 11), конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ) и др.). Помимо выработки нормативов оказания социально-обеспечительной помощи, международно-правовое регулирование направлено на координацию национальных законодательств по вопросам сохранения приобретенных прав на выплаты по системе социально-обеспечительной помощи при переезде гражданина из Российской Федерации в другое государство в процессе трудовой деятельности или сохранения приобретенных прав на конкретный вид пособия или медицинскую помощь в случаях переезда на постоянное место жительства из России в другую страну. Данная цель реализуется посредством заключения и реализации двусторонних соглашений. Так, договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией от 24 января 2006 г. о сотрудничестве в области социального обеспечения призван гармонизировать законодательства двух стран в данной сфере, в том числе в части, касающейся предоставления отдельных разновидностей социально-обеспечительной помощи: пособий по временной нетрудоспособности и материнству, пособий по безработице, пособий в случае трудового увечья и профессионального заболевания, пособий для семей с детьми, пособий на погребение (ст. 3).

Особое значение для России в области социально-обеспечительной помощи имеет международно-правовое сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). В правовом регулировании на уровне СНГ, так же как в регулировании общемировом, приоритет отдается в основном пенсионному обеспечению. Вопросы социально-обеспечительной помощи также получают в рамках Содружества свое закрепление, при этом не только в комплексных социально-обеспечительных соглашениях (Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств от 29 октября 1994 г.), но и в отдельных многосторонних договорах (например, Соглашение о

гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов от 9 сентября 1994 г.).

Главная специфика регулирования отношений по социально-обеспечительной помощи на международном уровне состоит в том, что в отличие от уровней, образующих национальный пласт регулирования (кроме межрегионального), оно носит *договорный характер* и основывается на соглашениях, заключаемых Российской Федерацией с другими государствами (одним или несколькими).

Поскольку закон закрепляет факт вхождения источников международного права (общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров) в правовую систему России (ч. 4 ст. 15 Конституции, ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ), регулирование, опосредованное этими источниками, является составным элементом системы социально-обеспечительной помощи Российской Федерации.

Таким образом, отечественная система дополнительной материальной поддержки нуждающегося населения включает пять самостоятельных, но взаимодействующих друг друга уровней: международный, федеральный, региональный, межрегиональный и местный. В настоящее время в части их соотношения наблюдается тенденция к усилению регулятивной роли региональных нормативных правовых актов. Это связано с тем, что Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”» значительное количество обязанностей по реализации государственной политики в области социально-обеспечительной помощи возложил на государственные органы субъектов РФ. Последнее не снимает с действующей власти и законодателя основной задачи на пути обеспечения эффективности указанной системы – поиск баланса существующих уровней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социального обеспечения России: Учеб. пособие. Томск, 2006. Ч. 1. 228 с.
2. Трудовое право России: Учеб. / Под ред. Р.З. Лившица, Ю.П. Орловского. М., 1998. 509 с.
3. Деркачева Т.В. Правовое регулирование государственной социальной помощи: федеральный и региональный аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 27 с.
4. Рогачев Д.И. Метод права социального обеспечения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 197 с.
5. Мачульская Е.Е., Добромислов К.В. Право социального обеспечения: Учеб. пособие. М., 2006. 342 с.
6. Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: Учеб. пособие. Ростов н/Д, 2004. 512 с.
7. Хохлов Е.Б. Некоторые актуальные проблемы теории и практики современного российского трудового права // Правоведение. 2006. № 4. С. 50–67.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 ноября 2010 г.