

ПРАВО

УДК 349.3

А.В. Волошин

ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ПОМОЩИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Формулируются основные начала разграничения полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи. Делается вывод о необходимости закрепления данных начал в будущем унифицированном нормативном правовом акте в области социального обеспечения.

Ключевые слова: социально-обеспечительная помощь; принципы правового регулирования; разграничение полномочий; многоуровневость.

Социальное обеспечение не существует вне правовой среды. Размер, основания, условия и порядок его предоставления всегда определяются в правовой форме [1. С. 86]. Социально-обеспечительная помощь также не существует вне правового пространства и имеет исключительно юридическую природу. Вместе с тем до настоящего времени остаются неурегулированными отдельные элементы правового механизма ее оказания, что негативно сказывается на эффективности правового регулирования в данной области. Одним из таких неурегулированных элементов является разграничение компетенции РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Четкая правовая регламентация в этом вопросе крайне важна, поскольку резко снижает количество возможных правовых коллизий, усиливает гарантированность социального обеспечения. Очевидно, что построение оптимальной модели разграничения полномочий в области социально-обеспечительной помощи невозможно без предварительного выделения руководящих начал такого разграничения (принципов).

Основным фактором, который следует учитывать при формулировании принципов правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи, является многоуровневость правового регулирования социально-обеспечительных отношений в целом. Многоуровневый характер возможен благодаря тому, что Конституция РФ, во-первых, относит социальное обеспечение к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72), во-вторых, закрепляет возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132) и, в-третьих, признает международные договоры Российской Федерации составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15). Заметное влияние на формирование системы принципов, их содержание оказывает общая экономическая природа отношений по социальному обеспечению, обусловленная их распределительным характером [2. С. 28], а также юридически обязательный характер социально-обеспечительных мероприятий, заключающийся в том, что предоставление социального обеспечения выступает не правом органов государственной власти и местно-

го самоуправления, а нормативно закрепленной обязанностью. Наконец, следует принимать во внимание иерархию и субординацию нормативных правовых актов в области социального обеспечения, предполагающие строгое подчинение актов меньшей юридической силы актам большей юридической силы, а также главенствующее положение в этой системе вступивших в силу международных договоров РФ.

С учетом названных обстоятельств предлагается выделять следующие основополагающие начала разграничения полномочий в области правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи.

1. Принцип разумной сдержанности федерального регулирования. Согласно данному принципу на федеральном уровне должны устанавливаться только основы правового регулирования, призванные обеспечить единство всей системы, а остальные вопросы могут быть переданы на уровень регионов и муниципальных образований.

Рассматриваемый принцип основан на двух выделяемых в науке идеях организации многоуровневых правовых систем. Первая из них – идея субсидиарности. Она впервые была сформулирована в 1931 г. Папой Пием XI: «Не дозволено, с целью передачи обществу, отнимать у отдельных лиц то, что последние могут выполнить собственными силами и мерами, так одинаково нельзя передавать более значительной [по рангу] организации то, что может быть сделано меньшими и более слабыми обществами» [3. С. 132]. Идея субсидиарности заключается в том, что наиболее широкий объем полномочий закрепляется за региональным и муниципальным уровнями, а Федерация ведает лишь теми вопросами, которые в силу их основополагающего, системообразующего характера нецелесообразно решать на нижерасположенных уровнях. Вторая идея – идея ограниченной необходимости федерального регулирования – предполагает, что функция федерального уровня в многоуровневой системе правового регулирования сводится к обеспечению единообразия и этим ограничивается. В соответствии с данной идеей федеральное регулирование в сфере социально-обеспечительной помощи должно осуществляться только в том случае, когда требуется гарантировать единообразные условия социального

обеспечения либо сохранить правовое и экономическое единство в общегосударственных интересах.

В этой связи к исключительному предмету ведения Российской Федерации в области правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи должны относиться такие полномочия, как формирование единых для всего государства признаков нуждаемости, определение перечня нормативных правовых актов, составляющих правовую основу регулирования отношений по социально-обеспечительной помощи, закрепление видов социально-обеспечительной помощи, предоставление которых гарантируется на всей территории Российской Федерации (так называемый видовой стандарт), установление порогового уровня обеспечения, в пределах которого оказание социально-обеспечительной помощи гарантировано Российской Федерацией и др. Исключительно федеральный характер осуществления данных полномочий позволяет обеспечить равный для всех минимальный уровень государственных правовых гарантий в области социального обеспечения независимо от места проживания получателя и каких-либо иных обстоятельств. Напротив, существует целый ряд полномочий, которые нецелесообразно закреплять в качестве монополии Федерации. К ним относится, например, полномочие осуществлять международное сотрудничество в области социально-обеспечительной помощи, которым согласно действующему законодательству в полной мере наделяются и субъекты РФ [4].

В дополнение к уже сказанному о принципе разумной сдержанности федерального регулирования отметим, что Российская Федерация, без сомнения, могла бы сосредоточить у себя все или подавляющее большинство полномочий в области социально-обеспечительной помощи, но это было бы крайне неэффективным. В данном случае стало бы невозможным учесть специфику конкретных территорий, которая оказывает заметное влияние на характер применяемых социально-обеспечительных мероприятий, а ее учет выступает гарантией более полного и качественного удовлетворения жизненно важных потребностей граждан с учетом региональных и муниципальных особенностей. Среди таких особенностей природно-климатические условия, социально-демографический состав населения, структура занятости и некоторые другие. Таким образом, можно констатировать, что абсолютное единообразие правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи не только нежелательно, но и недостижимо.

2. Принцип субординации нормативно-правовых актов. В случаях, когда на федеральном уровне устанавливаются основы правового регулирования в рамках отдельных элементов системы социально-обеспечительной помощи (пособия, льготы, услуги и т.д.), должен соблюдаться принцип соответствия актов, обладающих меньшей юридической силой, актам, обладающим большей юридической силой. При этом определяющую роль в каждой из подсистем нормативных правовых актов (федеральная, региональная, муниципальная) играют международные договоры и Конституция РФ, служащие связующим звеном между этими подсистемами.

3. Принцип неухудшения уровня социально-обеспечительных гарантий, принцип благоприятного правового режима [5. С. 225]. Он тесно связан с принципом субординации нормативно-правовых актов. Суть его заключается в том, что нижестоящий субъект правотворческой деятельности не вправе ухудшать (ограничивать) положение участника правовых отношений, определенное на федеральном уровне, но может повышать уровень гарантий [6. С. 86, 87]. В части правового регулирования отношений по социально-обеспечительной помощи данный принцип означает, что на нижестоящем (региональном, местном) уровне должен быть гарантирован закрепленный на вышестоящем (федеральном, региональном) уровне норматив обеспечения, касающийся его объема (размера), видового разнообразия, дуализма форм и т.п.

4. Принцип самостоятельного финансирования произвольно осуществляемых региональных и муниципальных полномочий. Он означает, что региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления свободны в осуществлении правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи при условии финансирования социально-обеспечительных мероприятий за счет собственных бюджетных средств. Помимо обязанности реализовывать прямо закрепленные либо переданные с вышестоящего уровня полномочия, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают так называемыми произвольными полномочиями, в части которых происходит повышение федерального уровня социально-обеспечительных гарантий. В отношении субъектов РФ полномочие повышать федеральный стандарт охватывается так называемой добровольной компетенцией, правовые предпосылки для которой формально создает Конституция, в которой, в частности, закрепляется, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

5. С учетом распределительной и, как следствие, общей экономической природы отношений по социальному обеспечению достаточно важным в правовом регулировании отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи является принцип бюджетного детерминизма. В соответствии с ним в распоряжении органов социального обеспечения каждого уровня на постоянной основе находятся определенные денежные средства, закрепленные за соответствующим уровнем законодательно. Непосредственно сами полномочия, в том числе в области социально-обеспечительной помощи, формулируются с использованием категории «расходное обязательство». Так, в ст. 5 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» предусмотрено, что меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, яв-

ляются расходными обязательствами Российской Федерации. Текст данной нормы в предыдущей редакции содержал несколько иную формулировку, предполагающую, что финансирование связанных с реализацией закона расходов осуществляется из федерального бюджета. Нормативное закрепление бремени финансирования с применением конструкции «расходное обязательство» представляется более правильным с тех позиций, что финансирование социально-обеспечительных мероприятий, как и их осуществление, выступает не правом, а обязанностью, возложенной на конкретного субъекта, и не может ставиться в зависимость от его усмотрения. Нормы о расходных обязательствах также закреплены в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ст. 5), Федеральном законе «О государственной социальной помощи» (ч. 2 ст. 5) и некоторых других актах.

6. Принцип финансовой обеспеченности передающихся полномочий. Данный принцип тесно увязан с принципом бюджетного детерминизма, но распространяется только на случаи передачи полномочий от одного уровня системы социально-обеспечительной помощи другому. В соответствии с ним передача полномочий на нижестоящие уровни должна в обязательном порядке сопровождаться передачей компенсирующих средств на их исполнение. Так, в ч. 2 ст. 132 Конституции прямо закрепляется, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями исключительно с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Принцип финансовой обеспеченности передающихся полномочий целесообразно выделить отдельно, в дополнение к принципу бюджетного детерминизма, поскольку в действующих нормативно-правовых актах, регулирующих отношения по оказа-

нию социально-обеспечительной помощи, содержится значительное количество положений, закрепляющих осуществление региональными органами власти изначальными федеральными государственными полномочиями, переданных регионам вместе со специальными средствами на их исполнение (субвенциями). Подобные положения предусмотрены, в частности, в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (ст. 4.1), Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (ст. 4, 4.1), Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 28.2), Федеральном законе от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (ст. 23.2), Законе РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (ст. 14) и некоторых других.

Полагаем, что выделенных принципов достаточно для обеспечения единообразного и устойчивого развития отечественной системы социально-обеспечительной помощи. Поскольку они имеют основополагающий для соответствующей области правового регулирования характер, считаем необходимым рекомендовать законодателю нормативно закрепить их перечень. Главная трудность, однако, заключается в том, что закрепление подобных основополагающих начал возможно только в акте, предметно распространяющем свое действие на все многообразие социально-обеспечительных отношений, который в Российской Федерации пока не принят. По этой причине решение вопроса о легальном закреплении принципов правового регулирования отношений по оказанию социально-обеспечительной помощи следует отложить до разработки Федерального закона «Об основах социального обеспечения в Российской Федерации».

ЛИТЕРАТУРА

1. Аракчеев В.С. Социальное обеспечение как понятийная категория права // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 355. С. 83–87.
2. Гуцин И.В. Советское право социального обеспечения: вопросы теории. Минск : Наука и техника, 1982. 176 с.
3. Амплеева А.А. Субсидиарность как элемент эффективного общества // Христианские начала экономической этики : сб. материалов Междунар. интернет-конференции. М., 2001. С. 131–136.
4. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 4 января 1999 года № 4-ФЗ // СЗ РФ. № 2. 11.01.1999. Ст. 231.
5. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособие. М. : Дело, 2000. 280 с.
6. Рогачев Д.И. Метод права социального обеспечения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 197 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 24 июня 2014 г.

PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS ON RENDERING SOCIAL SECURITY ASSISTANCE IN MODERN RUSSIA

Tomsk State University Journal, 2014, 388, pp. 161-164. DOI: 10.17223/15617793/388/26

Voloshin Anton V. Novokuznetsk Institute (Branch) of Kemerovo State University (Novokuznetsk, Russian Federation). E-mail: volanttt@mail.ru

Keywords: social security; principles of legal regulation; separation of powers; multilevelness.

One of the most important conditions for building an efficient system of legal regulation of relations on rendering social security assistance is determining the basic elements (principles) of differentiation in this area of the authority of the Russian Federation, its subjects and municipalities. Clear legal regulation in this matter will reduce the number of possible legal conflicts, strengthen warranty of social security. It is established that the formation of the system of principles of legal regulation of relations on rendering social security assistance in modern Russia is influenced by the following factors: multi-level legal regulation of social security relations; their distribution and, as a consequence, the general economic nature; the legally binding nature of social security measures, namely,

the fact that the provision of social security is not the right of public authorities and local self-government, but a statutory duty; the hierarchy and subordination of legal acts in the field of social security with strict subordination of acts of lesser legal force to acts of greater legal force as well as with the dominating position of international treaties of the Russian Federation that came into force in this system. Taking into account these circumstances it is proposed to allocate six fundamental principles of separation of powers in the field of legal regulation of relations in the provision of social security assistance: 1) the principle of reasonable restraint of the federal regulation; 2) the principle of subordination of legal acts; 3) the principle of non-deterioration of social security guarantees level; 4) the principle of self-financing of arbitrarily implemented powers by the regional and municipal authorities; 5) the principle of budgetary determinism; 6) the principle of financial security of delegated powers. In the end the author makes a conclusion about the adequacy of the selected principles to ensure a consistent and sustainable development of the national system of social security assistance and points to the objectively urgent need of legal securing of their list in the legal act that extends its effect on all the diversity of social security relations by subject. At the same time it is emphasized that due to the absence of this act in Russia, the decision on the legal consolidation of the principles of legal regulation of relations on rendering social security assistance should be postponed until the development of the Federal law "On Fundamentals of Social Security in the Russian Federation".

REFERENCES

1. Arakcheev V.S. Social security as a conceptual category of law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2012, no. 355, pp. 83-87. (In Russian).
2. Gushchin I.V. *Sovetskoe pravo sotsial'nogo obespecheniya: voprosy teorii* [Soviet social security law: theory]. Minsk: Nauka i tekhnika Publ., 1982. 176 p.
3. Ampleeva A.A. [Subsidiarity as an element of an effective society]. *Khristianskie nachala ekonomicheskoy etiki: sb. materialov mezhdunarodnoy Internet-konferentsii* [Christian origin of economic ethics: proceedings of the international Internet conference]. Moscow, 2001, pp. 131-136. (In Russian).
4. O koordinatsii mezhdunarodnykh i vneshneekonomicheskikh svyazey sub"ektov Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 4 yanvarya 1999 goda № 4-FZ [Coordination of international and foreign economic relations of the Russian Federation: Federal Law of January 4, 1999 no. 4-FZ]. *Sbornik Zakonov RF*, 1999, no. 2, January 11, Art. 231.
5. Umnova I.A. *Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma* [The constitutional foundations of modern Russian federalism]. Moscow: Delo Publ., 2000. 280 p.
6. Rogachev D.I. *Metod prava sotsial'nogo obespecheniya*. Dis. kand. yurid. nauk [Method of social security law. Law Cand. Diss.]. Moscow, 2002. 197 p.

Received: 24 June 2014