

# § 7 ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Байматов П.Н.

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: ЭВОЛЮЦИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

**Аннотация:** Федеративное устройство Российской Федерации, закрепленное Конституцией РФ, обуславливает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Предметом исследования настоящей статьи является вопрос разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение на различных исторических этапах развития России. Показана проблематика распределения функций и конституционных обязанностей государства в сфере социального обеспечения между органами власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации: эволюция и современное состояние. Указанные вопросы исследуются с помощью логического и системного методов, анализа и синтеза, формально-юридического, сравнительно-правового и историко-сравнительного методов познания. В статье выдвигается и обосновывается тезис о том, что конституционное право на социальное обеспечение независимо от исторических этапов развития страны, централизации либо децентрализации властных полномочий, должно являться предметом ведения как федерального центра, так и субъектов РФ в зависимости от регулируемых элементов. На основе проведенного исследования сделан вывод о необходимости повышения роли Российской Федерации при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, как необходимого условия сохранения единого правового пространства страны и реализации принципов социального государства.

**Abstract:** The federal structure of the Russian Federation, as enshrined in the Constitution of the Russian Federation provides for delineation of objects of competence and powers between the state government bodies of the Russian Federation and the government bodies of its constituent subjects. The object of study in this article regards distinguishing the competence of the Russian Federation and its constituent subjects when implementing the constitutional right of citizens to social guarantees at various historic stages of its development. The author shows topical issues in the sphere of distinguishing the functions and constitutional obligations of the state in the sphere of social guarantees between of the Russian Federation and its constituent subjects: evolution and current situation. The said issues are studied with the use of logic and systemic analysis, analysis and synthesis, formal legal and comparative legal methods, as well as historical comparative method of cognition. The article provides and supports the thesis, according to which constitutional right to social guarantees should be within the sphere of competence of both the federal center and the constituent subjects of the Russian Federation depending on the elements being regulated, and such situation should be preserved notwithstanding historic stages of its development, centralization or decentralization of competence. Based upon the study the author draws a conclusion on the need to provide greater role for the Russian Federation in the sphere of implementation of the constitutional right of citizens to social guarantees, as a necessary condition for preservation of the united legal territory of the state and implementation of the principles of social state.

**Ключевые слова:** Конституция, социальное обеспечение, компетенция, полномочия, эволюция, федеральный центр, субъекты, концепция, социальное государство, централизм

**Keywords:** Constitution, social guarantees, competence, powers, evolution, federal center, subjects, concept, social state, centralism.

## Трансформация правовых и политических систем

Пунктом 1 ст.7 Конституции Российской Федерации сформулировано положение гласящее, что Российская Федерация является социальным государством. В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. На практике это означает направленность политики государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Огромное, если не сказать определяющее значение в реализации названной государственной политики имеет система закрепленных Конституцией РФ социальных прав человека. Особое место в системе основных конституционных прав человека занимает, как и другие социальные права, 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. Статьей 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В Конституции Российской Федерации, статьями 1, 5, а также главой 3 прямо закрепляется: Россия – федеративное государство. Федеративное устройство нашей страны основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.<sup>1</sup>

Как можно отметить, одним из основных принципов федерализма является разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Данное разграничение достаточно подробно

урегулировано статьями 71 – 76 Конституции РФ. Регламентация разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, осуществляется пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации: ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данное конституционное положение получило свое развитие в федеральном законодательстве, а именно в Федеральном законе от 06.10.1999 № 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.

Таким образом, современное конституционно-правовое регулирование вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в сфере социального обеспечения в России фактически базируется на указанных выше основных правовых актах: Конституции РФ и Федеральном законе от 06.10.1999 г № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В целях целостного и всестороннего анализа модели реализации конституционного права на социальное обеспечение в Российской Федерации как основного социального права, образующего фундамент социального государства, рассмотрим вопрос исторической эволюции функционирования системы социального обеспечения, воплощающейся в конституционных институтах.

В развитии социального законодательства можно выделить несколько этапов: дореволюционный период; советский период; современный период, который в свою очередь можно подразделить на два относительно самостоятельных этапа развития. Период 1991-2004 годов условно можно назвать домонетизационный этап, период 2005 г. – настоящее время -постмонетизационный этап.

### Дореволюционный период

Закрепление некоторых из элементов социальных прав предпринималось еще в Российской империи,

<sup>1</sup> См.: Кауров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С.14.

так Закон 1741 г.<sup>2</sup>, был одним из первых нормативных актов, закрепившим предоставление врачебной помощи рабочим; 31 марта 1861 г. был принят акт<sup>3</sup>, установивший некоторые элементы обязательного страхования в России, пособия по временной нетрудоспособности, а также пенсии участникам товарищества и их семьям и так далее. Закон от 2 июня 1903 г. «О вознаграждении граждан, потерпевших вследствие несчастного случая, рабочих и служащих, а равно членов их семейств на предприятиях фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности»<sup>4</sup> установил ответственность работодателя за ущерб, нанесенный здоровью работника при несчастных случаях на производстве, выплачивать потерпевшим (или членам их семей) пенсии или пособия (рабочему за телесные повреждения, полученные на производстве, полагалось вознаграждение в виде пособия, в случае инвалидности или смерти – в виде пенсии), более того, данный Закон установил точный порядок получения пособий, а также закрепил контроль за его исполнением.

Основной вехой реформы социальной сферы стало принятие Законов III Государственной Думой о социальном страховании рабочих («Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих»), в 1912 г. Закон от 23 июня 1912 г. был первым нормативно-правовым актом, закрепившим комплекс мер по обеспечению рабочих в результате несчастных случаев и на случаи болезни.

Закон представлял собой сложный нормативно-правовой акт, состоявший из двух блоков: содержательного (характеризующий сам процесс социального обеспечения рабочих) и институционального (организационная сторона будущего страхования). Порядок страхования устанавливался в положениях Закона «Об обеспечении рабочих на случай болезни» и «О страховании рабочих от несчастных случаев»<sup>5</sup>.

В данном Законе были закреплены: размер денежных пособий (выплата пособий, связанных с утратой

трудоспособности, выплачивалась в зависимости от семейного положения от половины до двух третей заработка, пособие выплачивалось только с четвертого дня болезни, размер денежного пособия по беременности и родам – выдавалось в течение шести недель работницам, проработавшим на данном предприятии не менее трех месяцев; сокращение рабочего дня до 10 часов; организация социальной помощи рабочим осуществляется под общим надзором Правительства, предпринимателей и другое.

### Советский период

Конституционно-правовое закрепление системы социальных прав в России началось с победой социалистической революции и связано оно с революционным движением того времени, активной деятельностью различных российских политических партий.

Первым нормативным правовым актом на пути закрепления социальных прав стало Правительственное сообщение «О социальном страховании», подписанное В.И. Лениным 1 ноября 1917 г.<sup>6</sup> Данное сообщение закрепило право на страхование от всех видов потери трудоспособности, материальное обеспечение нетрудоспособных, престарелых, вдов и сирот и так далее. Более того, в нем говорилось, что советское правительство «немедленно приступает к изданию декретов о полном социальном страховании на основе рабочих страховых лозунгов»<sup>7</sup>.

Декретом от 31 октября 1918 г., утверждено Положение о социальном обеспечении трудящихся. В данном Положении социальное страхование было заменено социальным обеспечением трудящихся за счет государства. Также предусматривалось бесплатное оказание всех видов медицинской помощи, обозначен круг выплат, определен размер пенсий и пособий по временной нетрудоспособности, в связи с утратой трудоспособности, с увечьем, по старости, по беременности и родам при рождении ребенка, по безработице и пенсии по инвалидности.

15 ноября 1921 г. издается Декрет «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом», в соответствии с которым социальное страхование восстанавливается и распространяется на все случаи временной и стойкой утраты трудоспособности. Впервые этим

<sup>2</sup> См.: Развитие системы государственного рабочего страхования в Российской империи // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.insur.ru/insurer/2003/05/>.

<sup>3</sup> См.: Дрошнев В.В. Развитие обязательного медицинского страхования в России: история и современность // Страховое дело. 2004. № 1. С. 47 – 59.

<sup>4</sup> См.: Веденкина Д. Социальное страхование в России // ЭИЖ-Сибирь. 1999. № 2(92).

<sup>5</sup> См.: Нелюбина Е.В. Становление социальных прав в российском законодательстве: историко-теоретический аспект // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 14.

<sup>6</sup> См.: Курицын В.М. Развитие прав и свобод в Советском государстве. М., 1983 С.26-36.

<sup>7</sup> См.: Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству (25 октября 1917 г.-25 октября 1918 г.) М., 1918. С.396.

## Трансформация правовых и политических систем

Декретом устанавливался порядок взимания страховых взносов, при этом взносы выплачивали не работники, а предприятия и учреждения государственного и частного характера. Основными сборщиками стали комиссии по охране труда и социального обеспечения. Для организации социального страхования на случай болезни были установлены страховые взносы, ставки которых определялись Советом народных комиссаров.<sup>8</sup>

Эволюция закрепления социальных прав человека в советском законодательстве связана прежде всего с Конституциями, принятыми в этот период (1918, 1925, 1936, 1937, 1977, 1978 гг.). Как отмечают ученые и специалисты, Советская Россия была второй страной мира, закрепившей социальные права граждан в Основном Законе государства.

10 июля 1918 г. была принята первая Конституция РСФСР (Основной Закон) на заседании V Всероссийского съезда Советов. Однако первая Конституция РСФСР 1918 г. закрепила лишь зарождающуюся систему социальных прав, и, например, такие права как право на отдых и пенсионное обеспечение в старости не нашли своего отражения в тексте первой Конституции РСФСР. Первый Основной Закон РСФСР был откровенно классовым, в нем открыто провозглашалось, что основная задача государства: «уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества».<sup>9</sup> Отсюда и проводимая политика государства по ограничению прав в сфере социального обеспечения в связи с классовым происхождением и прошлой деятельностью, так, например, 21 февраля 1929 года Союзный совет социального страхования при НКТ СССР принял постановление «О лишении права на пенсию и пособие по безработице бывших помещиков, фабрикантов, жандармов, полицейских, руководителей контрреволюционных банд и т.п.» Таким образом, в данный период превалировала политическая составляющая реализации социальных прав, в том числе и при осуществлении права на социальное обеспечение. Конституция 1918 г. зафиксировала существовавшую практику и предполагала расширение на ее основе социалистических общественных отношений. Отмечая это, В.И. Ленин

говорил о данной Конституции: «Она концентрирует то, что уже дала жизнь, и будет исправляться и дополняться практическим применением ее в жизни».<sup>10</sup>

Конституция РСФСР, принятая 11 мая 1925 г., утвержденная Постановлением XII Всероссийского съезда Советов, не пополнила перечень социальных прав и свобод, лишь откорректировав конституционно-правовой статус гражданина в области социально-экономических прав.

На конституционном уровне социальные права граждан были впервые закреплены в Конституции РСФСР 1937 г. Согласно Конституции 1937 г. гражданам предоставлялись и гарантировались такие права, как:

– «широкое развитие социального страхования рабочих и служащих за счет государства (ст. 124);

– предоставление женщине равного с мужчиной права на труд, оплату труда, отдых, социальное страхование и образование, государственная охрана интересов матери и ребенка (ст.126) и др.<sup>11</sup>

Необходимо отметить, что сложная экономическая ситуация, связанная с коллективизацией и индустриализацией страны, однопартийного политического режима и политических репрессий того времени, не позволяла реально пользоваться всем социальным слоям закрепленными социальными правами, что придавало им декларативный характер.

Послевоенный период характеризуется повышением идеи ценности человеческой жизни, что закрепляется в международных нормативно-правовых актах, таких как: Всеобщая декларация прав человека (1948 г.); Декларация прав ребенка (1959 г.); Европейская социальная хартия (1961 г.); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972 г.) и другие. Указанные правовые акты включали в себя, наряду с гражданскими и политическими, и социальные права, в том числе право на социальное обеспечение. Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, провозгласила, что «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного

<sup>8</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

<sup>9</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 1997. С. 200.

<sup>10</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

<sup>11</sup> См.: Советское государственное право/ Под ред. А.Я. Вышинского. М., 1938. С.507.

сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства (ст.22). Все эти международные акты оказали самое серьезное влияние на текст Конституции 1977 г. и 1978 г. Конституция СССР 1977 г., принятая 7 октября 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г., принятая 12 апреля 1978 г., в отличие от предыдущих Основных Законов, расширили перечень провозглашаемых социальных прав человека и гражданина. К конституционным социальным правам были отнесены:

– право на труд, т.е. на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера (ст. 40 Конституции СССР 1977 г. и ст. 38 Конституции РСФСР 1978 г.);

– право на отдых. Это право обеспечивалось установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, и так далее (ст. 41 Конституции СССР 1977 г. и ст. 39 Конституции РСФСР 1978 г.);

– право на охрану здоровья. Это право обеспечивалось установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, сокращенным рабочим днем для ряда профессий и производств, сокращенной продолжительностью работы в ночное время; предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха (ст. 42 Конституции СССР 1977 г. и ст. 39 Конституции РСФСР 1978 г.);

– право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Это право гарантировалось социальным страхованием рабочих, служащих и колхозников, выплатой пособий (ст. 43 Конституции СССР 1977 г. и ст. 41 Конституции РСФСР 1978 г.);

– право на жилище. Это право обеспечивалось развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству и так далее (ст. 44 Конституции СССР 1977 г. и ст. 42 Конституции РСФСР 1978 г.);

– право на образование (ст. 45 Конституции СССР 1977 г. и ст. 43 Конституции РСФСР 1978 г.). Его содержание состояло в обеспечении бесплатного образования каждому гражданину в соответствии с его способностями и наклонностями, равных возможностей пользоваться всеми видами обучения, учиться в любом из существующих в стране учебных заведений.

Последние советские конституции устанавливали самый полный перечень социальных прав граждан, и их регламентирование осуществлялось множеством нормативно-правовых актов.

Таким образом, на данном этапе развития социального законодательства были заложены основы социального обеспечения граждан, также издан ряд новых нормативных актов о социальном обеспечении и страховании граждан, которые закрепляли, что социальное обеспечение осуществляется за счет государства, предприятий и учреждений государственного и частного характера, введены новые социальные гарантии. Более того, впервые социальные права были закреплены на конституционном уровне в Основном Законе государства и возведены в ранг конституционных прав.<sup>12</sup>

Характеризуя советский период становления и развития социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение необходимо отметить следующее. Социалистическая система реализации конституционного права на социальное обеспечение строилась на принципах всеобщности обеспечения; многообразия и всесторонности обеспечения; осуществления его полностью или в основном за счет общества из фонда социального обеспечения бесплатно, без эквивалентно, без применения договорных начал.<sup>13</sup> Квинтэссенцией теории социальных прав в советский период являлась конструкция «социально-экономические права», причем производными являлись экономические, а социальные права рассматривались как основные, составляющие суть общественных отношений. По мнению Г.В. Мальцева «Они суть права трудящегося человека, который лично участвует в общественном производстве, поэтому обоснованно получает свою долю из фондов совместно произведенных существенных благ».<sup>14</sup>

Характерной отличительной чертой советского периода являлось сочетание уравнительного подхода и ведомственных и иных привилегий при распределении социальных благ, а централизация власти в СССР априори предполагала единообразие в сфере социального обеспечения на всей территории и исключала любую самостоятельную политику при реализации права на социальное обеспечение. СССР и страны социалистического лагеря проблему обеспечения социально-экономических прав превратили в политический лозунг и

<sup>12</sup> См.: *Нелюбина Е.В.* Становление социальных прав в российском законодательстве: историко-теоретический аспект // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С.14.

<sup>13</sup> См.: *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986. С.22.

<sup>14</sup> См.: *Мальцев Г.В.* Социально-экономические права и свободы граждан СССР и их гарантии // Советское государство и право. 1983. №2 С.116.

## Трансформация правовых и политических систем

надо отдать должное, добились на пути их реализации значительных успехов. Советский период сформировал систему всеобъемлющей государственной опеки над гражданами, на долгие годы внедрив в их сознание концепцию патерналистской роли государства.

### Современный период (домонетизационный этап)

Новый этап в развитии социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение ознаменовался переходом к иной концепции социальных прав, согласно которой, социальные права должны обеспечиваться в той мере, в какой это требуется для поддержания социального мира и не ведет к чрезмерному ограничению личных прав и свобод. Деятельность государства по обеспечению социально-экономических и социально-культурных прав должна быть направлена не на организацию системы социального обеспечения, гарантирующей каждому достойное существование, а на то, чтобы помочь все большему числу людей включиться в отношения формального равенства (свободного эквивалентного обмена) и преуспеть в них.<sup>15</sup> Эта концепция была взята на вооружение реформаторами в начале 90-х годов, и приоритеты предлагалось смещать в пользу личной свободы, реформирования социальной сферы, снижения патернализма и внедрения субсидиарной ответственности в отношениях граждан – государство.

Новая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г. на всенародном голосовании, по сравнению с основными законами советского типа, исходит из принципиально иной идеологии при закреплении социальных прав и свобод<sup>16</sup>. Конституция Российской Федерации дает новые трактовки многих прав и свобод, отражая качественные изменения российского общества и проводимые в стране реформы. В ч. 1 ст. 7 Конституции 1993 г. закреплена сущность государства: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В ч. 2 данной статьи устанавливается: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная

поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Таким образом, Конституция определила главные социальные цели социального государства.

Итак, в Конституции Российской Федерации 1993 г. представлен наиболее полный перечень социальных прав и свобод человека и гражданина. Особенность этих прав состоит в том, что они закрепляются за каждым человеком, а не каким-либо определенным кругом лиц.

Социальные права человека и гражданина получают конкретизацию и развитие не только в Конституции Российской Федерации, но и в федеральных конституционных и федеральных законах, в указах Президента Российской Федерации, в постановлениях Правительства Российской Федерации.

Период 1991-2004 годов можно охарактеризовать как период еще в большей степени социалистической концепции реализации социальных прав, когда в политике государства преобладают элементы патернализма и всеобщности социального обеспечения. Наиболее ярко ситуацию с реализацией права на социальное обеспечение в данный период можно проиллюстрировать примером с Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах». С одной стороны, Федеральный закон закреплял широкий перечень льгот в различных сферах, с другой стороны – финансирование расходов по их предоставлению было явно недостаточным, в результате льготы либо не предоставлялись, либо их предоставление осуществлялось за счет необязанных субъектов.<sup>17</sup> Кроме того, механизм финансирования льгот различных категорий граждан исключал адресность в их предоставлении, когда предоставление льгот гражданам превращалось в перекрестное субсидирование 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, уход от всеобщности, недостаточность бюджетных средств на финансирование,

<sup>15</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.

<sup>16</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 241.

<sup>17</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.

взятых в 90-е годы социальных обязательств, неэффективность механизма финансирования льгот, все это, в том числе и предопределили дальнейшее реформирование системы социального обеспечения, проведение в 2005 году «монетизации льгот».

### Современный период (постмонетизационный этап)

Важное место в эволюции конституционного права на социальное обеспечение занимает Федеральный закон от 22.08.2004 года № 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»), который разграничил компетенцию между уровнями власти, в том числе и в сфере социального обеспечения. Указанный закон преследовал несколько целей: во-первых, разграничение бюджетных полномочий между уровнями власти и, во-вторых, собственно сама реформа 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, а также решить 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»<sup>18</sup>. Однако, прежде всего, как следует из его названия, закон решал вопросы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Поставленные перед законом

«о монетизации льгот» задачи принципиально решены: ликвидированы не финансируемые 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 № 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. Однако в настоящее время важным объектом дискуссии стал вопрос о том, требует ли централизации или может быть децентрализована социальная сфера. С одной стороны, ряд направлений строго централизован – особенно пенсионное дело. С другой стороны, при монетизации социальных льгот законом о монетизации было введено сильное расслоение граждан в зависимости от их категорий, а также места их проживания. Со всей очевидностью встал вопрос о том, что социальная политика должна быть единой, централизованной не только по нормативно-правовому регулированию, но и по осуществлению. Рассматривая вопрос разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права на социальное обеспечение на современном этапе развития России, необходимо отметить следующие аспекты.

В последнее время большое внимание при рассмотрении вопросов о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти уделяется так называемой доктрине субсидиарности. И.А. Умнова дает следующее понятие данному принципу – это оптимальное разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между федерацией, ее органами государственной власти и субъектами федерации, их органами государственной власти, в соответствии с которым публичная власть осуществляется преимущественно на уровне, более близком гражданам и субъектам хозяйственной деятельности, а вышестоящий уровень власти (федерация по отношению к субъектам федерации) сохраняет за собой только полномочия, выполнение которых наиболее эффективно осуществляется на данном уровне власти, обеспечивает государственный суверенитет и безопасность страны<sup>19</sup>.

<sup>18</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.

<sup>19</sup> См.: Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

## Трансформация правовых и политических систем

Таким образом, сущностное значение данного принципа в вопросе разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти заключается в том, что проблемы и вопросы подлежат решению на том уровне, на каком они возникают, с непосредственным участием населения данной территории, позволяющим максимально учесть их интересы и запросы. В свою очередь, центральная власть вмешивается в решение вопросов и проблем, если они касаются интересов всего государства в силу их масштабности и важности.

Начиная с 2003 г. в целях исключения дублирования полномочий между уровнями власти, разрешения организационных, правовых коллизий, которые приводили к размыванию ответственности, в действующее законодательство были внесены существенные изменения, имеющие своеобразный «централизующий характер», направленные на повсеместное более подробное урегулирование отношений, в том числе затрагивающих деятельность региональных и муниципальных органов власти. Вместе с тем данные действия вряд ли способствовали укреплению государственности, повышению эффективности деятельности всех органов публичной власти, усилению контроля над законностью деятельности и ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, что в целом позитивно отразилось на дальнейшем развитии нашей страны. Таким образом, в том числе с учетом исторических предпосылок, данные шаги были оправданы и позволили стабилизировать государственное управление в России.

Однако многими учеными, а впоследствии и правоприменителями высказывались некоторые сомнения относительно перспективности качественной долгосрочной практической реализации данных изменений. Так, С.А. Авакьян отмечал: «После многочисленных поправок, начиная с 2003 года, система разграничения предметов ведения и полномочий настолько изменилась в пользу федерального центра, в связи с чем можно говорить не просто о централизации, а о сверхцентрализации государственной власти»<sup>20</sup>. С учетом данных опасений, а также не прекращающихся разговоров в обществе о необходимости изменения действующей системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти поднялась новая волна споров в области разграничения предметов ведения и полномочий, направленная прежде всего на децентрализацию власти.

<sup>20</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С.2.

Современная модель разграничения полномочий безусловно требует дальнейшего совершенствования, поскольку наличие федеративной формы устройства и отсутствие единых государственных социальных стандартов на федеральном уровне, с одной стороны, хоть и стимулируют самостоятельность субъектов Российской Федерации, однако с другой стороны, такая инициативность может привести в резкой дифференциации уровня жизни граждан в зависимости от территории проживания, что уже само по себе ставит под угрозу принцип целостности правового пространства Российской Федерации. В данном контексте трудно не согласиться с утверждением Ильина И.А. о том, что «чем сильнее дифференциация в стране, тем безнадежнее обстоит дело с федеративной формой».<sup>21</sup>

В указанной ситуации Российское государство, являясь государством федеративным, то есть менее централизованным в сравнении с унитарным, тем не менее, не должно отказываться от реализации «ответственных задач, которые нельзя никому передать и которые одновременно обуславливают само существование государства».<sup>22</sup> Особую актуальность данное утверждение имеет на сегодняшний момент, момент, когда Российская Федерация находится в процессе децентрализации полномочий, когда «необходимость перераспределения отдельных полномочий в сторону снижения уровня их реализации все-таки имеется. Однако расширение полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, «децентрализация части полномочий, которые в настоящий момент закреплены за федеральным центром» — это не самоцель. «Нижний уровень» не обязательно является «лучшим уровнем».<sup>23</sup>

В связи с перераспределением полномочий, компетенций между уровнями власти особую актуальность получает вопрос наполнения тех или иных прав, определения объема, стандартов социальных прав на федеральном уровне, одним словом, установление четких федеральных ориентиров в проведении социальной политики, основной элемент которой составляет институт конституционного права граждан на социальное обеспечение. К этому же ряду проблем относится и отсутствие у органов власти «окончательной опреде-

<sup>21</sup> См.: Ильин И.А. О грядущей России: Избранные статьи / Под ред. И.П. Полторацкого. М., 1993. С. 56.

<sup>22</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С.2.

<sup>23</sup> См.: Добрынин Н.М. На пороге «новой децентрализации» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С.38.



ленности с моделью обеспечения социальных функций государства», что является, по мнению В.Д. Зорькина, одной из важных причин очевидного разрыва между конституционным идеалом социального государства и реалиями российской социально-правовой практики.<sup>24</sup> В связи с этим, особую роль в формировании и совершенствовании государственной социальной политики получает конституционное правосудие. При этом, имеется в виду прежде всего законодательная политика, поскольку, как подчеркивает В.Д. Зорькин, именно концептуальные дефекты социального законодательства являются главной причиной нарушений основных социальных прав граждан. Ситуация в этой сфере такова, что Конституционный Суд вынужден «не только защищать нарушенные права граждан, но и способствовать выработке направления развития социального законодательства, исправляя таким образом недоработки правовой теории и законодательной практики». Решения Конституционного Суда по социальным вопросам, подчеркивает его Председатель, «в большей степени связаны именно с реформированием социального законодательства»<sup>25</sup>. Ровно об этой же проблеме шла речь 7 ноября 2013 года в подмосковном Ново-Огареве на встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина со специалистами по основному закону страны, посвященной 20-летию юбилею российской Конституции.

«Отдельная тема – работа отечественных законодателей. За соблюдением Конституции в России следит Конституционный суд, и в последнее время к нему все чаще обращаются с жалобами на несправедливые законы. Нередко судьи вынуждены отменять противоречивые нормы. По словам участников встречи, порой в этом виновата невысокая правовая грамотность депутатов»<sup>26</sup>. Основной ориентир законодательной политики в данной области должен, по мнению Председателя Конституционного Суда, состоять в «гармонизации интересов граждан и публичных интересов»<sup>27</sup>. При этом, подчеркивает он,

задача Суда прежде всего в том, чтобы путем принятия соответствующих решений и выработки правовых позиций способствовать ограничению «произвольных действий законодателя в такой важной и деликатной сфере, как социальные права». С этой целью Суд сформулировал ряд вытекающих из Конституции принципов правового регулирования общественных отношений в сфере социальной защиты. Это, прежде всего, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, исключающий снижение уровня социальной защиты граждан, и связанные с ним принципы правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики<sup>28</sup>. Последовательное выстраивание социального законодательства на основе этих принципов будет способствовать преодолению тех недостатков законодательства, на которые указывает в работах Председателя Конституционного Суда. Адресуясь к законодателю, Председатель Конституционного Суда говорит о необходимости «устранить те недостатки и дефекты в новом регулировании, которые, к сожалению, становятся все более очевидными»<sup>29</sup>.

В свою очередь, Конституционный Суд в меру своей компетенции вносит значительный вклад в совершенствование как пенсионного законодательства, так и социального законодательства в целом. Лейтмотивом анализа данной проблемы является мысль о том, что лишь совместная согласованная работа всех органов государственной власти способна в перспективе привести к достижению современной модели социального государства, к чему, как подчеркивает он, «обязывает безусловный императив справедливости»<sup>30</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, Конституционный суд Российской Федерации, в какой-то мере, взял на себе те функции, которые должен выполнять федеральный законодатель, определяя ориентиры федеральной, а она должна быть именно такой, государственной социальной политики. В связи с изложенным, видится необходимым усиление роли федерального законодателя, в том числе в определении, установлении стандартов социальных прав, в

<sup>24</sup> См.: Лапаева В.В. Актуальные проблемы конституционно-правового развития России (О книге В.Д. Зорькина «Россия и Конституция в XXI в.») // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3.

<sup>25</sup> См.: Лапаева В.В. Актуальные проблемы конституционно-правового развития России (О книге В.Д. Зорькина «Россия и Конституция в XXI в.») // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3.

<sup>26</sup> См.: Сайт Первого канала. В преддверии 20-летия Конституции состоялся разговор на высшем уровне о главном законе страны // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.1tv.ru/news/social/245646/>

<sup>27</sup> См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 320.

<sup>28</sup> См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 319-320.

<sup>29</sup> См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 327.

<sup>30</sup> См.: Лапаева В.В. Актуальные проблемы конституционно-правового развития России (О книге В.Д. Зорькина «Россия и Конституция в XXI в.») // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3.

## Трансформация правовых и политических систем

том числе и права на социальное обеспечение, как важнейшего института социального государства. Оптимизация существующей системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти предполагает необходимость учета и увязки двух взаимоисключающих факторов. Так, с одной стороны, внесение определенности в деятельность системы публичной власти, обеспечение ответственности каждого уровня за принимаемые решения и оказание публичных услуг жителям возможно только через четкое разграничение полномочий между уровнями власти. С другой стороны, формирование некоего исчерпывающего списка полномочий просто нереально и нелогично ввиду постоянных изменений социально-экономических потребностей и политической ситуации. В связи с этим представляется обоснованным разграничить предметы ведения и полномочия между уровнями публичной власти через установление максимальной определенности прав и обязанностей в отнесении базовых функций и потребностей населения. Одновременно необходимо оставлять пространство для маневра, гарантировать гибкость в решении вопросов государственного (муниципального) значения.

Также необходимо отметить, что рассматриваемый нами институт разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в государстве должен быть прежде всего эффективным с позиции государственного управления и способствующим максимальному удовлетворению интересам населения. А это, в свою очередь, означает, что оно должно способствовать оказанию наиболее качественных государственных (муниципальных) услуг, наиболее эффективному выполнению государственных (муниципальных) функций, обеспечивать минимальные административные затраты и издержки, быть мобильным, способным своевременно реагировать на запросы общества.

### Библиография:

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
2. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С.2.
3. Веденкина Д. Социальное страхование в России // ЭИЖ-Сибирь. 1999. N 2(92).
4. Добрынин Н.М. На пороге «новой децентрализации»// Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С.38.
5. 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.
6. Дрошнев В.В. Развитие обязательного медицинского страхования в России: история и современность // Страховое дело. 2004. № 1. С. 47 – 59.
7. Елисеев Б.П. Трансформация концепции социальных прав в Российской Федерации: обеспечение экономической реформы и соблюдение конституционно закрепленных социальных прав // Юрист. 2004. №12. С. 8.
8. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008.
9. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.,1986. С.22.
10. Ильин И.А. О грядущей России: Избранные статьи / Под ред. И.П. Полторацкого. М., 1993. С. 56.
11. Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 14.
12. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 241.
13. Курицын В.М. Развитие прав и свобод в Советском государстве. М., 1983 С.26-36.
14. Лапаева В.В. Актуальные проблемы конституционно-правового развития России (О книге В.Д. Зорькина «Россия и Конституция в XXI в.») // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3.
15. Мальцев Г.В. Социально-экономические права и свободы граждан СССР и их гарантии // Советское государство и право. 1983. №2.С.116.
16. Нелюбина Е.В. Становление социальных прав в российском законодательстве: историко-теоретический аспект // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С.14.
17. Умнова И.А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

**References (transliteration):**

1. Avak'yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'. M., 2000.
2. Avak'yan S.A. Konstitutsionno-pravovye problemy tsentralizma, demokratii i detsentralizatsii v sovremennom gosudarstve // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2005. № 8. S.2.
3. Vedenkina D. Sotsial'noe strakhovanie v Rossii // EiZh-Sibir'. 1999. N 2(92).
4. Dobrynin N.M. Na poroge "novoi detsentralizatsii" // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 9. S.38.
5. Dobrynin N.M. Konstitutsionno-pravovye aspekty byudzhetnoi obespechennosti realizatsii sotsial'nykh garantii grazhdan v Rossiiskoi Federatsii i problema monetizatsii l'got // Pravo i politika. 2005. №11. S.4.
6. Droshnev V.V. Razvitie obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya v Rossii: istoriya i sovremennost' // Strakhovoe delo. 2004. № 1. S. 47-59.
7. Eliseev B.P. Transformatsiya kontseptsii sotsial'nykh prav v Rossiiskoi Federatsii: obespechenie ekonomicheskoi reformy i soblyudenie konstitutsionno zakreplennykh sotsial'nykh prav // Yurist. 2004. №12. S.
8. Zor'kin V.D. Rossiya i Konstitutsiya v XXI v. M., 2008.
9. Ivanova R.I. Pravootnosheniya po sotsial'nomu obespecheniyu v SSSR. M., 1986. S.22.
10. Il'in I.A. O gryadushchei Rossii: Izbrannye stat'i / Pod red. I.P. Poltoratskogo. M., 1993. S. 56.
11. Kayurov E.A. Nekotorye aspekty povysheniya effektivnosti sistemy razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochii mezhdru urovnyami publichnoi vlasti v Rossii // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2013. № 6. S. 14.
12. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2001. S. 241.
13. Kuritsyn V.M. Razvitie prav i svobod v Sovetskom gosudarstve. M., 1983 S.26-36.
14. Lapaeva V.V. Aktual'nye problemy konstitutsionno-pravovogo razvitiya Rossii (O knige V.D. Zor'kina "Rossiya i Konstitutsiya v XXI v.") // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. 2008. № 3.
15. Mal'tsev G.V. Sotsial'no-ekonomicheskie prava i svobody grazhdan SSSR i ikh garantii // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1983. №2.S.116.
16. Nelyubina E.V. Stanovlenie sotsial'nykh prav v rossiiskom zakonodatel'stve: istoriko-teoreticheskii aspekt // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2008. № 22. S.14.
17. Umnova I.A. Problemy defederalizatsii i perspektivy optimizatsii sovremennoi rossiiskoi modeli razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochii v kontekste doktriny subsidiarnosti // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2012. № 2.