

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ / JURIDICAL SCIENCES

УДК 349.3

**ЗАКОНЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ РОЛЬ
В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ВСЕОБЩНОСТИ И АДРЕСНОСТИ
СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ****И. В. Кручек**

В статье проанализированы различные научные позиции по важной в научном и практическом плане проблеме правильного понимания соотношения источников права федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. В работе автор отстаивает позицию о том, что социальное обеспечение должно являться предметом ведения как федерального центра, так и субъектов РФ, о целесообразности повышения роли субъектов РФ при реализации права граждан на социальное обеспечение, а также о своевременности процесса интеграции регионального нормотворчества.

Ключевые слова: право социального обеспечения, источники, закон.

В соответствии с п. «ж» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации социальное обеспечение находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отношения в указанной сфере подлежат урегулированию федеральными законами и законами субъектов РФ.

Анализ конституционных норм, которые при отсутствии кодифицированного акта в праве социального обеспечения являются единственным федеральным источником, где закреплены основы социального обеспечения, показывает, что:

- основу правового регулирования в области социального обеспечения составляют федеральные законы;
- федеральный уровень регулирования не может быть ни в какой форме умален субъектами Федерации;
- субъекты Федерации, реализовывая конституционную обязанность защищать права граждан на их территории, вправе с учетом уровня экономического развития региона, демографической ситуации, исторических и других традиций закрепить дополнительные гарантии реализации конституционного права на социальное обеспечение, и не вправе устанавливать какие-либо ограничения перечня, содержания и действия социально обеспечительных норм;
- субъекты Федерации, в случае отсутствия федерального регулирования, вправе на своей территории осуществлять опережающее законодательное регулирование

Кручек Ирина Владимировна — заслуженный работник социальной сферы АРК, Крымский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Симферополь

с условием приведения регионального акта в соответствие с федеральным в случае последующего принятия такового.

Наиболее оптимальной моделью совместного действия федерального законодательства и законов субъекта РФ, с учетом особенностей метода права социального обеспечения, является доминирование федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения, устанавливающих основные принципы построения и функционирования системы социального обеспечения, а также их прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Представляется возможным охарактеризовать современные механизмы взаимодействия федеральных и региональных социально обеспечительных норм следующим образом:

– законодательство субъекта РФ устанавливает социально обеспечительные предоставления в дополнение к тем, которые установлены законодательством Российской Федерации [1];

– социально обеспечительное предоставление устанавливается законом на федеральном уровне, а его размер, порядок назначения, индексации и выплаты, включая условия и периодичность выплаты, в том числе с применением критериев нуждаемости, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации²;

– социально обеспечительное предоставление устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации³ [3].

При этом в первом случае социально обеспечительное предоставление является расходным обязательством Российской Федерации, а в двух других — расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ устанавливаются и социальные стандарты по праву социального обеспечения, величина прожиточного минимума для соответствующей социально-демографической группы населения, величина прожиточного минимума пенсионера, региональные стандарты максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и др.

В научной периодике сформировалась позиция, в которой превалируют отрицательные детерминанты, и согласно которой законы субъектов РФ охарактеризованы как спонтанные, кулуарные, не прошедшие научной независимой экспертизы, дублирующие положения федеральных законов, порождающие правовой нигилизм решения [4, с. 12–16]. Достаточно резкой критике подвергается не только опыт регионального нормотворчества, но и многоуровневый характер правового регулирования как элемент метода права социального обеспечения. Ряд авторов усматривают здесь отход от принципа всеобщности социального обеспечения, желание переложить бремя социальных расходов на уровень регионов, обладающих разным

² См., например, ст. 3 Федерального закона от 19.05.1995 №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»

³ См., например, ст. 7 Закона Республики Крым от 10 декабря 2014 г. №35-ЗРК «О мерах социальной поддержке отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым»

экономическим потенциалом, а в регионах — к установлению условий, ограничивающих доступ нуждающихся к социальной помощи в целях снижения бюджетных расходов на эти цели [5, с. 1].

Мысль о необходимости повышения роли субъектов Федерации при реализации конституционного права гражданина на социальное обеспечение с учетом главенствующей роли Федерации, факультативной, конкретизирующей роли субъектов РФ и, в зависимости от финансовых возможностей каждого региона, последовательно отстаивает П. Н. Байматов [6, с. 88]. Ученый убежден, что независимо от исторических этапов развития страны, централизации или децентрализации властных полномочий, социальное обеспечение должно являться предметом ведения как федерального центра, так и субъектов РФ.

З. П. Замаева, разделяя сложившиеся в региональной практике подходы к определению нуждаемости в социальной помощи на три группы: категориальный, адресный и адресно-категориальный, справедливо отмечает, что, по сути, во всех регионах РФ применялись однородные критерии признания граждан (семей) малоимущими, в основе которых лежит сравнение фактических среднедушевых доходов семьи с нормативными доходами, прямо или косвенно увязанными с региональным прожиточным минимумом [7, с. 186].

В контексте исследуемой проблематики представляется необходимым напомнить, что источнику права социального обеспечения присущи особые, специфические, обусловленные функциями социального обеспечения черты, одной из которых является необходимость достаточного финансового ресурса для обеспечения принимаемого или принятого нормативного правового акта. Без необходимой финансовой базы обеспечить реализацию конституционного права на социальное обеспечение невозможно.

Очевидно, что существующее многообразие социально значимых обстоятельств, порождающих право на социальное обеспечение, отказ от объективных критериев дифференциации социального обеспечения нуждающихся граждан и нормативное закрепление принципа адресности делает невозможным сосредоточение финансовых средств в одном источнике. Поэтому Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что обеспечение социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, финансируется совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Федерации и средств местных бюджетов.

Бесспорным является и то, что различия между субъектами Федерации в социально-экономическом развитии объективно влияют на объем и уровень социального обеспечения в регионе.

С учетом вышесказанного, представляется очевидным, что, наделяя субъект Российской Федерации полномочиями по осуществлению законодательного регулирования на своей территории, следует признавать, что принятие решения о распределении финансовых средств в адрес субъектов-получателей социально-обеспечительных предоставлений, установленных на региональном уровне, субъект вправе принимать самостоятельно и обязан их выполнять за счет средств собственного бюджета.

Таким образом, представляется возможным считать нормой, что региональная социальная политика, базирующаяся на экономике, в условиях дефицита финансовых

ресурсов корректирует свои подходы к определению условий получения социально-обеспечительных предоставлений. В их основе, без сомнения, должны лежать принципы всеобщности и адресности социального обеспечения.

Как представляется, современные вызовы социального плана выносят на повестку дня вопрос об интеграции процесса регионального правотворчества. Так, например, нуждается в нормативном регулировании вопрос о взаимном предоставлении мер социальной поддержки по льготному проезду на территории двух соседних субъектов РФ — Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Законами каждого из двух указанных субъектов предусмотрены аналогичные льготы по оплате стоимости проезда в городском и пригородном транспорте аналогичным же категориям граждан. Граждане, проживающие в Крыму и Севастополе по состоянию на 21 февраля 2014 года и впоследствии принявшие гражданство РФ, в равной степени пользовались льготой по оплате проезда и на территории Крыма и на территории г. Севастополя и, с позиции норм ст. 11 закона № 6-ФКЗ [8], объем получаемых ими мер социальной поддержки не может быть уменьшен, а условия их предоставления не могут быть ухудшены в течение всего срока, на который они установлены.

Полагаем, что одним из вариантов решения является заключение соглашения между двумя субъектами Российской Федерации.

Принимая во внимание возрастающую роль межрегиональных соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом, культурном и социальном сотрудничестве в рамках государственного регулирования связей между субъектами РФ в процессе выработки предложений по повышению эффективности государственного регулирования межрегионального сотрудничества такая тенденция использования межрегиональных соглашений с позиции вопроса о качестве их наполнения была бы, как представляется, своевременной.

Литература

1. Закон Республики Крым от 10 декабря 2014 г. от № 36-ЗРК/2014 «Об особенностях установления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, проживающих на территории Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. — 2014. — № 6 ч. 1, ст. 601.
2. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. — 1995. № 21. ст. 1929.
3. Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 35-ЗРК/2014 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 6 ч.1. ст.600.
4. Кобзева С. И. Источники права социального обеспечения: автореф. ... док. юрид. наук: [12.00.15]. — Москва, 1983. — 45с.
5. Шарин В. И. Региональная государственная социальная помощь в период экономического спада // Human Progress. — 2016. — № 2. — С. 1-9 [Электронный ресурс]. URL: http://progress-human.com/images/2016/Tom2_2/Sharin.pdf

6. Байматов П. Н. Конституционное право граждан на социальное обеспечение: федеральный и региональный аспекты правовой политики // Государство и право. — 2017. — №8. — С.88-97.

7. Замараева З. П. Нормативно-правовые особенности современной системы социальной помощи населению // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 2. — С. 184–190.

8. Федеральный Конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 12, ст. 1201.

THE LAWS OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THEIR ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF UNIVERSALITY AND TARGETED SOCIAL SECURITY

I.V. Kruchek

Honored Social Worker of the autonomous Republic of Crimea,
Crimean branch of the Russian State University of Justice,
Simferopol

At the article the author analyzes various scientific positions on a scientifically and practically important problem of a correct understanding of the relationship between sources of law at the federal level and the level of constituent entities of the Russian Federation. The author defends a position that the social security should be the subject matter of both — the federal center and the subjects of the Russian Federation, the expediency of increasing the role of subjects of the Russian Federation in realizing the right of citizens to social security, as well as the timeliness of the process of integrating regional rulemaking.

Keywords: social security law, sources, law.