ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 342

К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛАХ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Геворкьян Д.П., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, artvin2@mail.ru

Статья посвящена проблемам определения объема законодательных полномочий субъектов РФ в сфере реализации принципов социального государства и социальных прав граждан. С учетом поправок в Конституцию РФ, внесенных в июле 2020 года, которыми гарантируются «адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат», необходим мониторинг текущего законодательства и судебной практики в социальной сфере. В Республике Дагестан достаточно активное формирование социального законодательства началось еще в 2004 году, за последние годы сложилась также судебная практика. В статье рассматривается ряд правовых позиций Верховного Суда Республики Дагестан и Верховного Суда Российской Федерации, которую необходимо учитывать в дальнейшей правотворческой работе по формированию социального законодательства субъектов РФ. В частности, законодатели субъектов РФ в части установления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан за счет средств бюджета субъекта РФ не вправе ограничивать права лиц, которым устанавливаются данные меры поддержки, в части введения дополнительных условий их предоставления.

Ключевые слова: социальное государство, Верховный Суд РФ, Республика Дагестан, меры социальной поддержки, лица, пострадавшие от политических репрессий.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-113-116

UDC 342

ON THE QUESTION OF THE LIMITS OF POWERS OF LEGISLATORS OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS IN IMPROVING SOCIAL LEGISLATION

Gevorkyan D. P., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, artvin2@mail.ru

The article is devoted to the problems of determining the scope of legislative powers of the constituent entities of the Russian Federation in the sphere of implementing the principles of the social state and the social rights of citizens. Taking into account the amendment to the Constitution of the Russian Federation, introduced in July 2020, which guarantee “targeted social support of citizens and the indexation of social benefits and other social benefits”, it is necessary to monitor current legislation and judicial practice in the social sphere. In the Republic of Dagestan, a fairly active formation of social legislation began in 2004, in recent years, judicial practice has also developed. The article examines a number of legal positions of the Supreme Court of the Republic of Dagestan and the Supreme Court of the Russian Federation, which must be taken into account in further law-making work on the formation of social legislation of the constituent entities of the Russian Federation. In particular, the legislators of the constituent entities of the Russian Federation in terms of establishing social support measures for certain categories of citizens at the expense of the budget of the constituent entity of the Russian Federation are not entitled to restrict the rights of persons who are established these support measures, in terms of introducing additional conditions for their provision.

Key words: the social state, the Supreme Court of the Russian Federation, the Republic of Dagestan, social support measures, persons who have suffered from political repression.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-113-116

Гарантии социального государства, закрепленные в статье 7 Конституции РФ, подкрепляются соответствующими социальными правами, установленными в главе 2 Основного закона: правом на

труд, правом на охрану здоровья и медицинскую помощь, правом на защиту семьи, материнства и детства, правом на социальное обеспечение и др. Безусловно, эти права также представляют собой ценности в конституционном праве и являются элементами системы ценностей социального государства [1, с. 36].

При этом одной из важнейших целей Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» являлось дальнейшее закрепление в действующей Конституции правовых гарантий принципа социального государства. На это направлены, в частности, новые пункты 5–7 статьи 75 и новая статья 75.1 Конституции Российской Федерации. Среди этих новелл следует отметить гарантии «адресной социальной поддержки граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат». Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации [2, с. 75].

Как справедливо отмечает С.Р. Нигматулина, социальное государство в том смысле, который вкладывает в него Конституция, должно стремиться «к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному равномерному распределению жизненных тягот» [3, с. 9]. Также следует согласиться с позицией об исключении из числа нуждающихся тех, кому на самом деле помощь не нужна, так как у них имеется необходимый достаток [4, с. 706]. Вместе с тем, Т.Я. Хабриева считает, социальное государство призвано «обеспечить такую социальную компенсацию, которая позволила бы исключить возникновение социальных конфликтов» [5, с. 17]. В условиях, когда в российском обществе усиливается социальное расслоение, неизбежно возрастает роль государства в поддержании социально-экономического баланса в обществе, в том числе путем обеспечения надлежащего правового регулирования [6, с. 26]. При этом эффективная деятельность государства в социальной сфере является одним из условий реализации и других государственных функций [7, с. 57].

На этапе разработки и принятия нового законодательства, призванного конкретизировать конституционные нормы, необходим мониторинг текущего законодательства и судебной практики в социальной сфере. Несмотря на множество уже имеющихся гарантий социального обеспечения, механизм законодательного регулирования в этой сфере требует дальнейшего совершенствования [8, с. 83]. При этом, учитывая, что социальная за-

щита, включая социальное обеспечение, относится к совместному ведению РФ и ее субъектов (п. «ж» ст. 72 Конституции РФ), то есть субъекты РФ обладают правотворческими полномочиями и в этой сфере, такой мониторинг требуется и на уровне законодательства субъектов РФ.

В Республике Дагестан достаточно активное формирование социального законодательства началось еще в 2004 году [9, с. 39], с принятием Федерального закона от 22 августа 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 федеральных 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"»*, впер-
вые определившего конкретные полномочия субъектов РФ в социальной сфере. В декабре 2004 года были приняты республиканские законы о социальной поддержке, так называемых, региональных льготников – тружеников тыла, ветеранов труда и жертв политических репрессий. В настоящее время эти законы действуют с рядом изменений и дополнений, связанных с совершенствованием законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне.

Достаточно показательным является пример из судебной практики о пределах полномочий законодателя субъекта РФ, в частности, Народного Собрания Республики Дагестан. Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 57 «О социальной поддержке жертв политических репрессий»** (далее – Закон № 57) стал предметом рассмотрения в судебных инстанциях.

14 октября 2009 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Республики Дагестан (далее – РД) о признании недействующими отдельных положений Закона № 57 по кассационной жалобе Народного Собрания РД на решение Верховного Суда РД, которым было постановлено признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу ряда положений Закона № 57, связанных с изменением механизма реализации права данной категории граждан на меры социальной поддержки и их объема*. В их числе:

* Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

** Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

* Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

1) статьи 5 Закона № 57 в части исключения из предоставляемых реабилитированным лицам мер социальной поддержки права реабилитации лиц и членов их семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на первоочередное получение жилья, а проживающих в сельской местности – на получение беспроцентной ссуды и первоочередное обеспечение строительными материалами для строительства жилья;

2) пункт 1 статьи 5 Закона № 57 в части исключения из предоставляемых реабилитированным лицам мер социальной поддержки права на льготное обеспечение продовольственными и промышленными товарами;

3) пункты 1 и 2 статьи 5 Закона № 57, устанавливающие, что меры социальной поддержки предоставляются реабилитированным лицам, являющимися пенсионерами или инвалидами, а также лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, являющимися пенсионерами или инвалидами;

4) подпункт 2 пункта 1 статьи 5 Закона № 57 в части ограничения права реабилитированных лиц на льготное обеспечение наряду с зубными протезами другими протезно-ортопедическими изделиями;

5) статьи 7 Закона № 57, предусматривающая реализацию мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, по предъявлении ими свидетельства единого образца о праве на льготы и ряда других положений, связанных с изменением реализации права данной категории граждан на меры социальной поддержки.

Надо отметить, что в кассационной жалобе Народного Собрания РД было указано на неправильное суждение Верховного Суда Дагестана относительно сужения законом РД круга рассматриваемой категории лиц и перечня льгот, так как Федеральный закон от 22 августа 2004 года №122-ФЗ передал «регулирование данных правоотношений на усмотрение субъектов РФ с возложением на последних расходных обязательств».

Верховный Суд РФ фактически отверг такую обобщенную аргументацию, указав в своем решении, что установленное пунктами 1 и 2 статьи 5 Закона № 57 положение, при котором меры социальной поддержки указанным лицам предоставляются, если они являются пенсионерами или инвалидами, противоречит статье 16 Закона РФ от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»^{**}, так как сужается определенный им круг лиц, имеющих право на меры социальной поддержки, а, фактически, в этой части исключает действие последнего.

Верховный Суд РФ подтвердил законность и обоснованность вывода Верховного Суда РД о несоответствии федеральному законодательству установление в Законе № 57 возможности указан-

ными лицами зубного протезирования только «по месту постоянного проживания» (подпункт 2 пункта 1 статьи 5). Суждение суда в этой части мотивировано с ссылкой на федеральное законодательство при его правильном толковании и применении, которым право граждан на получение медицинской помощи не ограничивается пределами постоянного места жительства.

Наконец, Верховный Суд РФ определил, что вывод суда субъекта РФ (Верховного Суда РД) о признании недействующими подпункта 7 пункта 1 и подпункта 4 пункта 2 статьи 5 Закона № 57 в части слов «при предъявлении медицинского заключения лечебного учреждения о необходимости санаторного лечения», является правильным, поскольку этими нормами право рассматриваемой категории лиц поставлено в зависимость от наличия медицинского заключения, что сужает круг лиц имеющих право на получение путевок. Судом был проанализирован порядок медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение и признано, что для получения путевок в организации отдыха и оздоровления указанного выше заключения не требуется.

Таким образом, законодательные предложения не учитывали того, что установление предлагаемых норм нарушит принцип справедливости: преференции не получают категории граждан, которые также нуждаются в социальной защите и в не меньшей степени достойны их получения [10, с. 30].

При этом ряд позиций в решении Верховного Суда РД был признан несостоятельным. Например, суждение суда субъекта РФ относительно пункта 1 статьи 5 оспариваемого Закона № 57 о признании его недействующим в части обеспечения продовольственными и промышленными товарами и подпункта 2 пункта 1 статьи 5 в части иного (помимо зубного) протезирования. Верховный Суд РФ пояснил свою позицию тем, что «федеральный законодатель не определил субъектам РФ перечня льгот и размера их денежной компенсации, а, следовательно, республиканский законодатель вправе был определить условия социальной поддержки применительно к рассматриваемому вопросу и данное обстоятельство не указывает на несоответствие этой части оспариваемого закона федеральному законодательству».

Таким образом, на основании судебного решения высшей судебной инстанции – Верховного Суда РФ – можно сделать вывод о том, что законодатели субъектов РФ не вправе ограничивать права лиц, которым устанавливаются меры социальной поддержки за счет средств бюджета субъекта РФ, в части введения дополнительных условий их предоставления (ограничения по возрасту, состоянию здоровья, месту постоянного проживания, предоставления дополнительных правоустанавливающих документов, кроме установленных федеральным законодательством). При этом законодатель субъекта РФ вправе самостоятельно опреде-

^{**} Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

лять перечень мер социальной поддержки и их размеры, исходя из принципа недопустимости уменьшения совокупного объема финансирования и ухудшения условий их предоставления, установленного в статье 153 федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Представляется необходимым учитывать эту правовую позицию не только при совершен-

ствовании рассмотренного судом законодательного акта, но и в дальнейшей правотворческой работе по формированию социального законодательства субъектов РФ с учетом новой редакции федеральной Конституции и текущего федерального законодательства.

Литература

1. *Силкина Т.Г.* Место права на достойную жизнь и свободное развитие человека в системе ценностей социального государства // *Юридический мир*. 2016. № 11. С. 34–36.
2. *Бархатова Е.Ю.* Комментарий к Конституции РФ. Новая редакция. М.: Проспект, 2020.
3. *Нигматулина С.Р.* Социальное государство и социальное право // *Юридический факт*. 2019. № 69. С. 9–11.
4. *Трофимова Г.А.* Социальное государство как эффективный механизм // *Административное и муниципальное право*. 2016. № 8. С. 706–714.
5. *Хабриева Т.Я.* Теория современного основного закона и российская Конституция // *Журнал российского права*. 2008. № 12. С. 15–23.
6. *Хуснутдинов Ф.Г.* Реализация принципа социального государства при осуществлении правового регулирования на региональном уровне // *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 3. С. 24–27.
7. *Сафонова О.Д.* К вопросу о возможности изменения социальной функции государства в эпоху глобализации // *Вестник СПбГУ*. Сер. 6. 2016. Вып. 1. С. 56–72.
8. *Кудряшова Н.* Социальные права и их роль в социальной защищенности человека // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2019. № 12. С. 83.
9. *Геворкьян Д.П.* Реализация права на социальное обеспечение в законодательстве Республики Дагестан // *Юридический вестник ДГУ*. 2013. № 4. С. 39–41.
10. *Сергеев А.А.* Запрет различного обращения с лицами, находящимися в сходных правовых ситуациях, как принцип социального государства // *Социальное и пенсионное право*. 2019. № 4. С. 29–33.

References

1. *Silkina T.G.* Mesto prava na dostoinuyu zhizn' i svobodnoe razvitie cheloveka v sisteme tsennostei sotsial'nogo gosudarstva // *Yuridicheskii mir*. 2016. № 11. S. 34–36.
2. *Barkhatova E.Yu.* Kommentarii k Konstitutsii RF. Novaya redaktsiya. M.: Prospekt, 2020.
3. *Nigmatulina S.R.* Sotsial'noe gosudarstvo i sotsial'noe pravo // *Yuridicheskii fakt*. 2019. № 69. S. 9–11.
4. *Trofimova G.A.* Sotsial'noe gosudarstvo kak effektivnyi mekhanizm // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 2016. № 8. S. 706–714.
5. *Khabrieva T.Ya.* Teoriya sovremennogo osnovnogo zakona i rossiiskaya Konstitutsiya // *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2008. № 12. S. 15–23.
6. *Khusnutdinov F. G.* Realizatsiya printsipa sotsial'nogo gosudarstva pri osushchestvlenii pravovogo regulirovaniya na regional'nom urovne // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2020. № 3. S. 24–27.
7. *Safonova O.D.* K voprosu o vozmozhnosti izmeneniya sotsial'noi funktsii gosudarstva v epokhu globalizatsii // *Vestnik SPbGU*. Ser. 6. 2016. Vyp. 1. S. 56–72.
8. *Kudryashova N.* Sotsial'nye prava i ikh rol' v sotsial'noi zashchishchennosti cheloveka // *Mezhdunarodnyi zhurnal humanitarnykh i estestvennykh nauk*. 2019. № 12. S. 83.
9. *Gevork'yan D.P.* Realizatsiya prava na sotsial'noe obespechenie v zakonodatel'stve Respubliki Dagestan // *Yuridicheskii vestnik DGU*. 2013. № 4. S. 39–41.
10. *Sergeev A.A.* Zapret razlichnogo obrashcheniya s litsami, nakhodyashchimisya v skhodnykh pravovykh situatsiyakh, kak printsip sotsial'nogo gosudarstva // *Sotsial'noe i pensionnoe pravo*. 2019. № 4. S. 29–33.

*Поступила в редакцию 30 ноября 2020 г.
Received 30 November, 2020*