



**Мария Игоревна
АКАТНОВА,**

доцент кафедры трудового
права
и права социального
обеспечения,
кандидат юридических
наук, доцент
miakatnova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Разграничение компетенций в правовом регулировании социального обеспечения в условиях федерализации

Аннотация. В статье рассматриваются формы взаимодействия в сфере правового регулирования социального обеспечения между федеральными и региональными органами государственной власти. В праве социального обеспечения, как и в ряде других отраслей российского права, сочетание различных уровней правового регулирования имеет существенное значение для реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, приводя вместе тем к возникновению ряда проблем в нормотворчестве и правоприменении. Гарантированное Конституцией РФ право на социальное обеспечение нуждающимся в нем категориям лиц, предоставление им при наступлении предусмотренных законами социальных рисков мер материальной поддержки своевременно и в максимально полном объеме в условиях федерализма может быть реализовано при участии органов государственной власти на всех уровнях правового регулирования, начиная с федерального и заканчивая уровнем местного самоуправления. Сделан вывод о том, что органы государственной власти субъектов РФ обладают широким кругом полномочий, использование которых позволяет эффективнее реализовывать право граждан на социальное обеспечение.

Ключевые слова: социальное обеспечение, централизованное регулирование, региональное регулирование, метод права социального обеспечения, компетенции субъектов РФ.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.114.2.144-152

Mariya I. AKATNOVA,

Associate Professor of the Department of Labor Law and Social Security Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law),

Associate Professor

miakatnova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Distinction of Competencies in the Legal Regulation of Social Security in the Context of Federalization

Abstract. The article considers interaction forms in the field of legal regulation of social security between state authorities: federal and regional. In social security law, as in a number of other branches of Russian law, the combination of various levels of legal regulation is essential for the implementation of

the constitutional right of people to social security, while leading to a number of problems in rule-making and law enforcement. The right to social security guaranteed by the Constitution of the Russian Federation to categories of persons in need of it, providing them with material support measures provided for by laws of social risks in a timely manner and to the fullest extent possible, in conditions of federalism, can be implemented with the participation of state authorities at all levels of legal regulation, from the federal to the level of local self-government. It was concluded that the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation have a wide range of powers, the use of which allows them to more effectively implement the right of people to social security.

Keywords: *social security, centralized regulation, regional regulation, method of social security law, competence of the constituent entities of the Russian Federation.*

Не вызывает сомнений, что «российский федерализм имеет свои специфические особенности, связанные с масштабом территорий и количеством населения, распределением полномочий и финансов»¹. Вопросы, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, установлены статьей 72 Конституции РФ. К таким вопросам, в том числе, относятся координация вопросов здравоохранения, обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, социальная защита, включая социальное обеспечение, создание условий для достойного воспитания детей в семье. Несмотря на то, что сочетание централизованного и регионального правового регулирования характерно для разных отраслей права, в каждой из них он имеет свои особенности, обусловленные характером общественных отношений и субъектным составом. В связи с этим следует согласиться с тем, что такой способ правового регулирования следует относить к межотраслевому.² Между тем, в каждой из отраслей права, в которых данный способ применяется, он имеет разную значимость в зависимости от объема предоставленных субъекту РФ полномочий и потребности в дополнительном правовом регулировании, с учетом специфики общественных отношений, регулируемых различными отраслями права.

На основе анализа содержания положений федерального законодательства³ можно выделить несколько форм взаимодействия федерального и регионального уровней правового регулирования: 1) передача полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъекта РФ по предметам, относящимся к ведению Российской Федерации; 2) передача полномочий Российской Федерации

¹ Сухотерина М. В. Актуальные проблемы российского федерализма // Вопросы российской юстиции. 2022. № 17. С. 171.

² Проблемы Общей части права социального обеспечения : монография / под ред. Э. Г. Тучковой. М. : Проспект, 2017. С. 86.

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. № 52 (ч. 1). 2021. Ст. 8973.



органам государственной власти субъекта РФ по предметам, относящимся к совместному ведению; 3) наделение органов государственной власти субъекта РФ полномочиями, относящихся к предметам совместного ведения; 4) наделение органов государственной власти субъекта РФ полномочиями, напрямую относящимися к предметам ведения субъектов РФ.

Каждая из этих форм имеет свое значение для решения задач, стоящих перед системой социального обеспечения: позволяет учесть потребности населения и охватить всех нуждающихся в помощи, реализовать принцип всеобщности и оказывать адресную поддержку, учесть территориальные и демографические особенности.

Каждый уровень правового регулирования социального обеспечения имеет свои преимущества, вместе с тем, обладая достаточно большим перечнем нерешенных проблем, является необходимым и востребованным. Ниже мы рассмотрим взаимодействие федерального и регионального уровней правового регулирования социальной сферы.

В качестве одного из примеров передачи органам государственной власти субъекта РФ полномочий Российской Федерации можно привести положения законодательства о защите прав инвалидов⁴, в соответствии с которыми субъекты РФ наделяются полномочиями предоставлять меру социальной поддержки инвалидов в виде оплаты жилого помещения и коммунальных услуг и обеспечения жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 01.01.2005.

Определение формы предоставления установленных законом мер социальной поддержки производится субъектами РФ самостоятельно. На практике регионы предусматривают преимущественно денежную форму компенсации оплаты жилого помещения и коммунальных услуг⁵ и денежную (выделяя средства на приобретение или строительство жилого помещения) или натуральную (предоставление жилого помещения) форму обеспечения инвалидов жильем⁶. Данный уровень является, очевидно, наиболее гарантированным ввиду единообразного правового регулирования, предусмотренного в централизованном порядке, и весьма жесткого контроля расходования бюджетных средств.

⁴ Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563 ; 2023. № 18. Ст. 3214.

⁵ См., например: Закон Владимирской области от 07.07.2008 № 110-ОЗ (ред. от 05.05.2023) «О форме предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг, относящихся к полномочиям Российской Федерации, переданным исполнительным органам субъектов Российской Федерации» // Владимирские ведомости. 2008. № 159 ; 2023. № 66.

⁶ См., например: приказ Министерства труда, социального развития и занятости населения Республики Алтай от 28.01.2020 № П/29 (ред. от 27.10.2020) «Об утверждении Порядка предоставления органами местного самоуправления в Республике Алтай мер социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, имеющих право на обеспечение жильем в соответствии с Федеральным законом “О ветеранах”, Федеральным законом “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”» // URL: <http://www.altai-republic.ru>, 28.01.2020 ; 27.10.2020.

Региональные органы государственной власти наделены значительным кругом полномочий по вопросам социального обеспечения, которые относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов⁷. К таким вопросам относятся: пенсионное обеспечение; социальное обеспечение семей, на попечении которых находятся несовершеннолетние дети, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей; социальное обеспечение инвалидов и иных категорий граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; предоставление государственной социальной помощи; оказание медицинской и лекарственной помощи; социальное обслуживание; предоставление иных видов социальной поддержки.

С целью регулирования вышеуказанных вопросов могут приниматься законы на федеральном уровне, в которые не допускается включать нормы, устанавливающие объем и порядок расходования бюджетных средств субъектов РФ, требующихся для выполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта РФ (исключая положения, касающиеся порядка осуществления расходов для решения отдельных вопросов предоставления медицинских услуг и лекарственного обеспечения). Также при предоставлении социальной поддержки в рамках своих полномочий некоторым категориям граждан субъекты РФ имеют право устанавливать своими законами и иными нормативными правовыми актами критерии нуждаемости.

В рамках оказания государственной социальной помощи⁸ пенсионеру, имеющему суммарный доход ниже величины прожиточного минимума, установленного для пенсионера в субъекте РФ по месту его жительства или пребывания (в случае, если она выше прожиточного минимума пенсионера в целом по России), должна быть установлена региональная социальная доплата к пенсии.

Таким образом, социальная доплата до установленного на федеральном уровне прожиточного минимума пенсионера является обязательством Российской Федерации, а доплата до регионального прожиточного минимума, который превышает федеральный прожиточный минимум, возложена на органы исполнительной власти субъекта РФ. Так, региональный прожиточный минимум пенсионера в 2023 г. не превышал федеральный в 58 субъектах РФ, был выше федерального — в 32 субъектах РФ⁹. Из приведенной выше нормы следует, что в субъектах, где региональный прожиточный минимум пенсионера выше федерального, региональным законодательством должна быть предусмотрена социальная доплата к пенсии.

Выплата региональных социальных доплат к пенсии осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, однако субъекту, в зависимости от соотношения прожиточного минимума пенсионера в субъекте и в целом по России и бюджетной обеспеченности субъекта, на эти цели могут быть предоставлены субсидии

⁷ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. 04.08.2023). Ст. 44.

⁸ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699 ; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5768.

⁹ URL: https://sfr.gov.ru/grazhdanam/pensionres/soc_doplata/ (дата обращения: 17.09.2023).



из федерального бюджета¹⁰, т.е. реализация регионального обязательства гарантируется Российской Федерацией в случае отсутствия у субъекта РФ достаточных средств.

Субъекту РФ, осуществляющему финансирование региональных социальных доплат к пенсии исключительно за счет собственных средств, предоставляется возможность самостоятельно закреплять условия ее назначения и выплаты, определять меры социальной поддержки, которые учитываются при подсчете общей суммы материального обеспечения пенсионера. В случае финансирования социальной доплаты к пенсии за счет собственного бюджета субъект РФ также может установить данную доплату в размере, превышающем предусмотренный федеральным законодательством, т.е. выше регионального прожиточного минимума, и установить правила ее осуществления.

В качестве примера реализации имеющегося у субъектов РФ права на самостоятельное правовое регулирование предоставления региональной социальной доплаты к пенсии можно привести законодательство г. Москвы. Постановлением регионального Правительства установлена доплата к пенсии в двух возможных величинах: до размера прожиточного минимума пенсионера в г. Москве и до городского социального стандарта¹¹.

Предоставление социальной доплаты к пенсии до величины прожиточного минимума в г. Москве базируется на федеральных нормах с учетом предусмотренного региональным законодательством прожиточного минимума¹² и обозначенных субъектом денежных эквивалентов мер социальной поддержки, перечисленных в федеральном законе.

Большой интерес с точки зрения самостоятельного регионального регулирования представляет социальная доплата к пенсии до городского социального стандарта — социального норматива материального обеспечения пенсионеров, не осуществляющих трудовую деятельность. Значимым отличием является то, что величина доплаты к пенсии в данном случае существенно превышает прожиточный минимум, установленный для пенсионеров в г. Москве¹³.

Вторым отличительным фактором выступает то, что для назначения социальной доплаты к пенсии до городского социального стандарта необходим не просто факт

¹⁰ Приложение № 8 (5) к государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 (ред. от 12.08.2023) // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2059 ; 2023. № 34. Ст. 6575.

¹¹ Постановление Правительства Москвы от 17.11.2009 № 1268-ПП (ред. от 19.10.2022) «О региональной социальной доплате к пенсии» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 67. Т. 1.

¹² Закон г. Москвы от 15.05.2002 № 23 (ред. от 27.10.2021) «О прожиточном минимуме в городе Москве // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 25.

¹³ В 2023 г. прожиточный минимум пенсионера в г. Москве составил 16 257 руб. (постановление Правительства Москвы от 20.12.2022 № 2909-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве на 2023 год» // Вестник Москвы. 2022. № 71), городской социальный стандарт — 23 313 руб. (постановление Правительства Москвы от 16.12.2022 № 2885-ПП (ред. от 23.06.2023) «Об установлении размеров отдельных социальных и иных выплат на 2023 год» // Вестник Москвы. 2022. № 71.

постоянного проживания лица, обратившегося за назначением пенсии, на территории г. Москвы, но и факт регистрации не менее 10 лет в общей сложности по месту жительства, включая время проживания на территории, присоединенной к г. Москве.

Кроме того, присутствуют различия в порядке назначения доплат. Например, федеральным законодательством предусмотрено, что социальная доплата к пенсии до прожиточного минимума назначается в беззаявительном порядке, а доплата до городского социального стандарта — в заявительном.

В отношении самостоятельно осуществляемых полномочий, которые непосредственно относятся к предметам ведения субъектов РФ, федеральное законодательство дает отсылку к конституционным положениям. Конституцией РФ установлено, что субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти по вопросам, не отнесенным к предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73). Приведенная норма свидетельствует о том, что субъекты РФ могут устанавливать за счет средств регионального бюджета *любые* дополнительные (сверх предусмотренных федеральным законодательством) меры социальной поддержки граждан, проживающих на их территории.

В большинстве региональных нормативных правовых актов, имеющих высшую юридическую силу на территории каждого из субъектов РФ, в отношении полномочий субъекта РФ приводится вышеуказанное положение Конституции РФ. Однако некоторые субъекты РФ в своих основных нормативных правовых актах в общем виде определяют основные направления социальной поддержки и (или) категории граждан, социальному обеспечению которых на региональном уровне уделяется особое внимание, с учетом как общей социальной политики государства, так и потребностей и возможностей субъекта РФ.

Например, в Алтайском крае закреплено, что в ведении краевых властей находится определение политики и принятие программ в сфере социального развития края. С целью достижения каждым жителем края прожиточного минимума краевые органы государственной власти предоставляют «определенным категориям населения налоговые, медицинские, транспортные, коммунальные и иные льготы, поощряя деятельность фондов социальной защиты граждан». Отдельно выделяется предоставление дополнительных льгот гражданам РФ, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, финансируемых из бюджета края или местных бюджетов¹⁴.

Уставом Иркутской области предусматривается, что областные органы государственной власти оказывают социальную поддержку семей, имеющих детей, в том числе многодетных семей, одиноких родителей, и принимают дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе посредством оказания адресной социальной поддержки граждан, за счет средств областного бюджета¹⁵.

¹⁴ Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (принят АКЗС 26.05.1995) (ред. от 30.06.2022) // Алтайская правда. № 100. 1995/URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.06.2022.

¹⁵ Устав Иркутской области от 17.04.2009 № 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС) (ред. от 30.12.2022) // Ведомости ЗС Иркутской области. № 9. 2009/ URL: <http://www.ogirk.ru>, 30.12.2022.



В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре органами государственной власти закрепляются и назначаются дополнительные меры социальной поддержки коренным малочисленным народам¹⁶.

В Уставе Забайкальского края целая глава посвящена вопросам социальной политики, которой «должны соответствовать основные направления деятельности органов государственной власти края и органов местного самоуправления»¹⁷.

Очевидно, что меры социальной поддержки и помощи гражданам, финансируемые за счет средств бюджета субъекта РФ, могут быть предоставлены и без обязательного указания в основном нормативном правовом акте субъекта РФ конкретных полномочий региональных властей в социальной сфере.

Оказание дополнительной социальной помощи, предусмотренной региональным законодательством и направленной на повышение благосостояния граждан, не выходит за рамки полномочий субъекта РФ, более того, региональные нормы принимаются в данном случае не только «с целью удовлетворения региональных потребностей в урегулировании общественных отношений»¹⁸, но и позволяют дополнить государственные меры по реализации конституционных положений об обеспечении достойной жизни человека, по созданию дополнительных форм и видов социального обеспечения, гарантированности адресной социальной поддержки граждан.

С одной стороны, различия в социальном обеспечении населения разных субъектов РФ приводят к дискуссии о неравном положении лиц, проживающих на территории Российской Федерации, с другой стороны, действующее законодательство не запрещает, а, напротив, поощряет региональные власти к введению дополнительных мер социальной поддержки за счет собственного бюджета, с чем следует согласиться.

Значительное место в правовом регулировании субъектов РФ занимает предоставление льготного проезда на различных видах транспорта¹⁹, компенсации по оплате жилищно-коммунальных услуг²⁰, единовременных и ежемесячных

¹⁶ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26.04.1995 № 4-оз (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995) (ред. от 04.04.2023) // *Новости Югры*. 2005. № 44. ; 2023. № 66.

¹⁷ Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-ЗЗК (ред. от 08.07.2022) Устав Забайкальского края // *Забайкальский рабочий*. № 30. 18.02.2009/ URL: <http://pravo.gov.ru>, 11.07.2022.

¹⁸ *Гайворонская Я. В.* Региональное правотворчество: понятие, принципы, правовое регулирование / *Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право*. 2015. Т. 17. № 2. С. 124.

¹⁹ См., например: постановление Правительства Орловской области от 18.10.2010 № 365 (ред. от 26.12.2022) «О едином социальном проездном билете в Орловской области» // *Орловская правда*. 20.10.2010. № 155.

²⁰ См., например: Закон Кемеровской области от 07.02.2013 № 9-ОЗ (ред. от 03.11.2022) «О мерах социальной поддержки отдельных категорий приемных родителей» // *Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области*. 2013. № 129.

выплат²¹, выделение земельных участков²² и т.п. Эти меры охватывают различные категории граждан, не являющихся федеральными льготниками или теми категориями, предоставление мер социальной поддержки которых отнесено к полномочиям субъектов РФ федеральным законодательством. Также возможно предоставление любых иных мер социальной поддержки, не закрепленных федеральными законами или не основанных на требованиях к введению законодательством субъекта РФ.

К таким категориям могут относиться ветераны труда субъекта РФ и приравненные к ним граждане, пожилые граждане, достигшие определенного возраста (70—80 лет), многодетные семьи, приемные родители, работники социально значимых сфер деятельности (культуры, образования, социального обслуживания), сельского хозяйства или отдельные категории работников, проживающие в сельской местности, молодые специалисты и др.

Нормативными правовыми актами субъектов РФ предусмотрено предоставление различных видов социального обеспечения в разном объеме весьма широкому кругу лиц, которые с точки зрения законодателя нуждаются в социальной поддержке с учетом региональных потребностей, особенностей своего статуса, специфики проживания на конкретной территории или в определенных условиях.

В. Ш. Шайхатдинов указывал, что метод отрасли права «формируется с учетом содержания функций отрасли, которые, в свою очередь, определяются основными целями и задачами этой отрасли»²³ Используя всю полноту государственной власти в рамках полномочий, предоставленных им Конституцией РФ, субъекты РФ способны реализовать, во-первых, доступность получения социального обеспечения, во-вторых, адресность его предоставления, так как органы государственной власти субъекта РФ обладают возможностью создать эффективные процедуры доведения мер социальной помощи до получателя, должны знать потребности граждан, проживающих на конкретной территории, способны реально оценивать нуждаемость отдельных категорий граждан в дополнительной социальной поддержке с учетом финансовых возможностей регионального бюджета по выполнению социальных обязательств.

²¹ См., например: Закон Тульской области от 03.12.2012 № 1835-ЗТО (ред. от 29.11.2022) «О ветеранах труда Тульской области» // Тульские известия. 04.12.2012. № 180.

²² См., например: Закон Челябинской области от 28.04.2011 № 121-ЗО (ред. от 31.05.2023) «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома на приусадебном земельном участке на территории Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2011. № 122 (спецвыпуск № 37).

²³ Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения: юридический анализ. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1982. С. 71.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гайворонская Я. В.* Региональное правотворчество: понятие, принципы, правовое регулирование // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. — 2015. — Т. 17. — № 2.
2. Проблемы Общей части права социального обеспечения : монография / под ред. Э. Г. Тучковой. — М. : Проспект, 2017.
3. *Сухотерина М. В.* Актуальные проблемы российского федерализма // Вопросы российской юстиции. — 2022. — № 17.
4. *Шайхатдинов В. Ш.* Теория социального обеспечения: юридический анализ. — Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1982.