

И. В. Бит-Шабо*

**Роль Конституции Российской Федерации
как источника правового регулирования
деятельности государственных внебюджетных
фондов в развитии правовой культуры населения**

В современной России вопросы правовой грамотности, правосознания и правовой культуры в целом стоят наиболее остро и являются предметом научной дискуссии представителей всех правоотраслевых наук. Такая значимость правовой культуры обусловлена ее влиянием на уровень соблюдения правовых норм в государстве, степень доверия граждан к государству и их взаимодействие и, как результат, построение правового государства.

Построение правового государства предусматривает гарантию реализации закрепленных в Основном Законе социально-экономических прав. Функционирование социальных государственных внебюджетных фондов есть одна из подобных конституционно закрепленных гарантий. Следовательно, Конституцию РФ необходимо рассматривать как основной источник формирования и повышения правовой культуры населения страны.

Можно констатировать, что принятая в демократическом государстве Конституция, закрепляющая признанные социальные идеи, удовлетворяющие потребностям всех членов общества, выступает ярким примером достижения желаемого баланса интересов государства, общества, его отдельных членов, который, в конечном итоге, является индикатором их взаимного доверия, оказывает действенное влияние на уровень правовой культуры в обществе.

Можно утверждать, что Основной Закон как первооснова, некий ориентир для всего остального массива законодательства стоит на страже прав и свобод российского гражданина, обеспечивает и защищает его интересы, задает вектор развития демократии.

В конце первого десятилетия XXI в. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отмечал, что, несмотря на достигнутые в последние годы позитивные сдвиги в экономике, уровень жизни большинства населения все еще низок в сравнении со стандартами развитых стран. Существуют немалые проблемы и с реализацией декларированных в Конституции РФ политических и гражданских прав. Социально-экономическая политика государства не ознаменовалась пока сопоставимыми успехами в борьбе с бедностью, а социальная защищенность граждан по-прежнему находится на невысоком уровне. Проблемы с обеспечением социально-экономических прав граждан в целом остаются нерешенными до настоящего времени¹.

По точному высказыванию Ю. Н. Старилова, на сегодняшний день «ученые отмечают великое значение конституционно-правового регулирования в стране, роль Конституции России в государственно-правовом развитии, такие принципы современного государственно-правового развития, как: демократическое федеративное правовое государство, права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, рыночная экономика на основе единого экономического

* Доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

¹ См.: Российская газета. 2008. 14 марта.

пространства, свободная экономическая деятельность, социально ориентированная экономика, законность на основе верховенства Конституции Российской Федерации»¹.

В настоящее время рост государственных инвестиций в человека (прежде всего, в здравоохранение), повышение эффективности предоставления государством социальной помощи, реформирование пенсионной системы являются определяющим социальным ориентиром общественного развития Российской Федерации².

Социальные государственные внебюджетные фонды, политика их развития, вектор их функционирования должны реализовывать все базисные идеи, закрепленные в Основном Законе государства.

Конституцией РФ учреждены некоторые основы финансовой политики в целом. Так, п. «б» ч. 1 ст. 114 Основного Закона закрепляет обеспечение Правительством РФ проведение в государстве единой финансовой, кредитной и денежной политики.

В целом, традиционно закон государства принято считать главным источником законодательства, в том числе и финансового права, института государственных (социальных) внебюджетных фондов³.

Прежде всего, в рамках исследуемой тематики важно отметить, что Конституцией РФ закреплены также некоторые основы социальной политики.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. 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 граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Аналогичные положения содержатся в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека. Так, часть первая устанавливает, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»⁴.

Социальное государство, по Конституции РФ, — это государство, не подразумевающее снижение уровня жизни населения, что особенно важно для России с ее историческими традициями и менталитетом⁵.

Примечательно, что термин «социальное государство» появилось в ряде европейских государств после Второй мировой войны и первоначально означало лишь

¹ *Старилов Ю. Н.* Предисловие // Юридические записки : сб. науч. трудов. Вып. 22 : Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2009. С. 5.

² См.: Государственные и муниципальные финансы : учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка, М., 2007. С. 348.

³ См.: *Пацурківський П. С.* Проблеми теорії фінансового права. Чернівці, 1998. С. 51.

⁴ Российская газета. 1995. 5 апр.

⁵ См.: *Ларькин С. И.* Конституционно-правовые основы социально-правовой защиты народа РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 1. С. 64–65.

обязательное закрепление в законодательстве такого государства социально-экономических прав человека. И только развитие конституционно-правовой науки и мысли расширили данное понятие до того объема, который существует в настоящее время. Сегодня социальное государство — это государство, создающее условия для обеспечения граждан работой, перераспределяющее доходы через государственный бюджет, обеспечивающее людям прожиточный минимум и содействующее увеличению числа мелких и средних собственников, охраняющее наемный труд, заботящееся об образовании, культуре, семье и здравоохранении, постоянно улучшающее социальное обеспечение, отрицающее чрезмерный этатизм в распределении благ, поощряющее социальную функцию частной собственности¹.

Однако идеи социального государства можно встретить в законодательных актах ряда стран более раннего периода. Так, первые положения, закрепляющие социальный базис в государстве, можно обнаружить в Политической конституции Соединенных Штатов Мексики 1917 г.², Конституции Германской империи 1919 г.³, Конституции Ирландии 1937 г.⁴

Конституционная природа функционирования социальных государственных внебюджетных фондов предполагает наличие совокупности государственных законодательно закрепленных гарантий обеспечения и защиты прав человека и гражданина в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования, которые определяют условия и рамки такого функционирования с учетом исторических, территориальных, национальных и прочих особенностей.

Исходя из результатов, полученных на основании анализа конституционных положений, можно сделать вывод о конституционно закрепленной возможности проведения разнообразной социальной политики в целом и политики в области функционирования социальных государственных внебюджетных фондов в частности. Эта политика может как основываться на увеличении степени ответственности государства в указанной сфере, так и строиться на взаимной ответственности народонаселения государства, являющегося носителем государственной власти в Российской Федерации, установление которой возможно лишь при формировании высокой правовой культуры общества и отдельных его граждан.

На сегодняшний день основными непосредственными органами, реализующими политику государства в области пенсионного, медицинского и социального страхования, являются Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации. Соответственно, Конституция Российской Федерации содержит базисные идеи их функционирования.

Так, ст. 39 Основного Закона страны устанавливает социальные гарантии граждан, что соответствует международным стандартам, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁵, Конвенции о правах ребенка⁶ и т. д.

¹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов. 2-е изд., изм. и доп. М., 1999. С. 119.

² См.: Конституции государств Америки : в 3 т. М., 2006. Т. 1.

³ См.: Конституции буржуазных государств. М. Л., 1935.

⁴ См.: Конституции государств Европы : в 3 т. М., 2001. Т. 1.

⁵ См.: Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.

⁶ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990 № 45, ст. 955.

Статья 41 устанавливает право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая оказывается бесплатно за счет средств соответствующих бюджетов, страховых взносов и других постановлений.

Нормативным актом, являющим собой дальнейшую детализацию рассмотренных конституционных установок, выступает Федеральный закон № 212-ФЗ от 24 июля 2009 г. «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Трудно представить более точную позицию по рассматриваемому вопросу, чем точка зрения В. М. Сырых, обосновавшего еще в конце XX в., что «сложности переживаемого Россией периода негативно влияют и на возможности государства проводить надлежащую социальную политику. Лишь в условиях полного оздоровления экономики России можно рассчитывать на социальную помощь от государства в том размере, который действительно позволяет обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека, как это предписывается Конституцией»¹.

Следует признать справедливой и для российской действительности позицию, высказанную украинским ученым О. В. Солдатенко, о том, что обеспечение в перспективе реализации конституционного права граждан на здравоохранение посредством внедрения общеобязательного медицинского страхования станет возможным только при условии: эффективного взаимодействия центральных и местных органов власти, органов местного самоуправления в вопросе функционирования сферы здравоохранения и решения существующих проблем; усовершенствования порядка предоставления медицинской помощи за счет средств государственного и местного бюджетов; обоснования достижения баланса между объемом государственных гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи и объемом финансирования данной сферы².

В силу наличия в Конституциях не только основных принципов правового регулирования, но и регламентации специальных вопросов, например, основ социального обеспечения и страхования, данный документ имеет особое значение как для теории, так и для правоприменительной практики.

Современное законодательство Российской Федерации не должно отходить от положений, заложенных 12 декабря 1993 г. в Основном Законе страны, которые в максимальной степени соответствуют современным международным демократическим стандартам, позволяют реализовать основные социально ориентированные программы.

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. М., 1996. С. 33.

² См.: Солдатенко О. В. Медицинское страхование в Украине: проблемы и перспективы внедрения и нормативно-правового обеспечения // Современная теория финансового права : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С. В. Запольского, И. А. Цинделиани. М., 2011.