

Бит-Шабо Инесса Витальевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового,
банковского и таможенного права
Саратовской государственной юридической академии

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ
И ПРАВИЛА КАК ИСТОЧНИК
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
СОЦИАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ**

Аннотация:

В статье исследуются международные нормативно-правовые акты, регулирующие социальную сферу. Анализируются принципы социальной справедливости, социальной солидарности, а также недостатки правового регулирования, выявленные в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов с учетом международных правил.

Ключевые слова:

международные акты, государственные социальные внебюджетные фонды, концепция, социальная политика.

Bit-Shabo Inessa Vitalyevna

PhD in Law, Assistant Professor,
Financial, Bank and Customs Law Department,
Saratov State Academy of Law

**INTERNATIONAL LAWS
AND STANDARDS
AS A SOURCE OF
LEGAL REGULATION OF
STATE SOCIAL
OFF-BUDGET FUNDS**

Summary:

The article deals with the international laws and standards regulating the social sphere. The author discusses the principles of social justice, social solidarity, as well as the lack of legal regulation in the sphere of state social off-budget funds' activity. With due account for the international laws and standards, the author outlines a proposal how to improve the applicable law of the Russian Federation in the sphere of state social off-budget funds' activity.

Keywords:

international laws, state social off-budget funds, conception, social policy.

Одним из основных прав человека, закрепленным и в Основном законе Российского государства, является право на социальное обеспечение, которое реализуется в процессе функционирования России как социального государства.

Интеграция Российской Федерации как полноправного члена в мировое правовое пространство, приведение в соответствие с этим законодательных основ согласно общемировым стандартам, вступление во Всемирную торговую организацию и иные наднациональные объединения актуализируют удовлетворение потребности в исследовании теории и практического международного опыта, в том числе и в области правового регулирования функционирования социальных государственных внебюджетных фондов.

Исходя из анализа международного опыта, можно констатировать, что основными элементами социальной защиты являются пенсионное обеспечение и социальное страхование, государственные пособия, социальная помощь.

Подобное право закреплено в следующих универсальных международных актах:

- Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. [1];
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. [2];
- Европейская социальная хартия от 03 мая 1996 г. [3] и прочих.

Особому анализу необходимо подвергнуть международные документы, принятые в рамках функционирования Содружества независимых государств, поскольку государства-члены в той или иной степени имеют общие истоки самостоятельного существования, а также схожие определяющие основы развития национальной экономики и социальной сферы.

Итак, одним из первоочередных актов, целью регулирования которого является социальная сфера в ее широком смысле, следует назвать принятую в 2007 г. Концепцию формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества (далее – Концепция) [4]. Ее основой явились европейские документы, а также национальные конституции стран-участниц Содружества.

Преамбула (введение) указанного документа обосновывает значимость постоянного повышения эффективности реализации социальной политики, называя определенные этапы данного процесса, определяя при этом задачи каждого из таких этапов. Отмечается, что основным мерилем уровня социального развития государства должно являться благополучие отдельно взятого члена общества и всего социума в целом.

К моменту принятия рассматриваемой Концепции уже сформировалась определенная правовая база по вопросам развития социального государства, которая включает в себя международные пакты, а также документы Международной организации труда.

Концепция рассматривает социальное государство как правовое демократическое государство, которое провозглашает человека высшей ценностью и создает условия для обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности. Можно отметить, что позиция Концепции имеет достаточно много общего с научными точками зрения по вопросу определения социального государства. Например, М.В. Баглай пишет, что социальное государство – это государство, создающее условия для обеспечения граждан работой, перераспределяющее доходы через государственный бюджет, обеспечивающее людям прожиточный минимум и содействующее увеличению 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 собственности [5, с. 119].

Одним из основных принципов реализации социального характера государств СНГ Концепция называет принцип социальной справедливости, являющийся наиболее дискуссионным в национальной правовой науке. С точки зрения Концепции, социальная справедливость и социальная солидарность общества обеспечиваются на основе развития акционерной собственности работников, а также путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным.

Представляется, что указанное определение нельзя считать всеобъемлюще верным или обязательным к применению, поскольку сама категория «социальная справедливость» является оценочной и не может иметь единственно верного трактования.

Справедливость – понятие неоднозначное, находящееся в постоянной динамике не только во времени и пространстве, но и в обществе, различных социальных кругах, человеческом массиве. То, что справедливо для одного, может быть абсолютно несправедливым для другого, или же то, что справедливо с экономических позиций противоречит справедливости моральной, социальной, этической. Нельзя вывести универсальную формулу справедливости. На каждом этапе развития человечества и социума, формирования мировоззренческих позиций сущность и смысловое наполнение понятия «справедливость» были неоднозначны.

При этом можно определить и сформулировать ряд признаков, наличие которых будет говорить о справедливом характере того или иного общественного отношения или явления.

К таким признакам с определенной долей относительности следует отнести:

- законный характер;
- наличие результативности, удовлетворяющей интересам социума;
- наличие результата, соразмерного осуществленным затратам на его получение.

Исходя из выше представленных критериев, можно констатировать факт функционирования социальных государственных внебюджетных фондов в рамках обозначенной справедливости, поскольку оно:

- осуществляется на основании целого комплекса нормативно-правовых актов, находящихся в системном взаимодействии между собой;
- отвечает целям реализации основных закрепленных Конституцией РФ социальных прав;
- результативно, так как аккумулированных в фонды средств достаточно для удовлетворения потребностей в социальной защите всех нуждающихся.

Соответственно любое отношение или явление требует справедливого правового регулирования, что включает в себя:

- соразмерность такого регулирования его предмету;
- равенство подобного регулирования для всех участников общественных отношений;
- недопустимость превышения рамок правового регулирования;
- недопустимость применения правового регулирования без нужды;
- недопустимость злоупотребления возможностью осуществления такого правового регулирования.

Следует присоединиться к мнению ряда ученых, утверждающих, что процесс реализации принципа справедливости сложен и противоречив, поскольку механизм его реализации во многом определяется уровнем развития демократии в стране, правосознания, общей и правовой культуры и целым рядом других факторов [6, с. 114.].

Говоря о справедливости как принципе функционирования социальных государственных внебюджетных фондов, видится верной позиция В.П. Малахова, утверждающего, что нормативное определение идеи никогда не может быть полным, поскольку чувственно-иррациональный компонент идей не поддается четкому и однозначному формулированию [7, с. 48].

Думается, что справедливость функционирования рассматриваемых фондов не подлежит критериальной оценке. Не представляется возможным (а с другой стороны – целесообразным) формулировать систему показателей оценки справедливости в рамках функционирования.

Особое внимание Концепция уделяет особенностям правового регулирования социальной сферы, отмечая важность его постоянной динамики. Правовое обеспечение должно трансформироваться вслед за трансформацией общества и экономики, обеспечивая при этом постоянную связь между ними, а также баланс интересов публичных и частных.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый нормативный правовой акт, закрепляющий основы функционирования социальных государственных внебюджетных фондов, что, естественно, создает дополнительные трудности. Позицию Концепции о необходимости адекватного правового регулирования социального развития государства следует рассматривать как прямое руководство к действию и основу принятия искомого акта.

Предлагаемый к принятию закон должен базироваться на доктринальных положениях развития Российской Федерации как социального государства (которые также должны быть разработаны), закрепляя следующие определяющие положения:

1) государство в системе социального обеспечения и страхования должно занимать авангардные позиции;

2) адресная материальная помощь отдельным гражданам должна быть заменена системой комплексных мероприятий, проводимых социальными государственными внебюджетными фондами в рамках социального обеспечения;

3) создание условий для увеличения степени участия частных хозяйствующих субъектов в системе социального обеспечения путем формирования комплекса стимулов к осуществлению последними действий по защите малообеспеченных граждан, созданию рабочих мест и т. д.;

4) закрепление в обязательном порядке принципиальных установок функционирования социальных государственных внебюджетных фондов.

Концепция акцентирует свое внимание также на институте социальной ответственности всех членов общества и государства, который законодатель достаточно часто обходит стороной. Отмечая необходимость усиления ответственности государственных органов за своевременность и законность осуществления мероприятий в рамках реализации направлений функционирования государства, Концепция указывает на значимость корпоративной социальной ответственности, которая практически не закреплена в действующем российском законодательстве. В соответствии с ч. 9.2 Концепции, социальная ответственность бизнеса – это его активное участие в финансировании социальной сферы в дополнение к социальным затратам государства.

Думается, что эффективное развитие Российской Федерации как социального государства возможно лишь при наличии в законодательстве императивных норм о создании внутри ряда организаций соответствующих фондов, расходование средств которых будет осуществляться на пенсионное, социальное и медицинское обеспечение их работников. Данное нововведение позволит разгрузить бюджеты государственных внебюджетных фондов и повысит степень ответственности работодателя за своих работников.

Рассматривая международные соглашения как источники правового регулирования функционирования социальных государственных внебюджетных фондов, являющихся элементами финансовой системы государства, следует проанализировать принятый в 2008 г. Модельный налоговый кодекс для государств-участников СНГ [8, с. 260–262] (далее – Кодекс), который главой 9 закрепляет взносы в социальные государственные внебюджетные фонды, именуя параллельно их социальным налогом.

Согласно ч. 1 Кодекса, взносы в государственные социальные внебюджетные фонды или социальный налог представляют собой обязательные платежи, устанавливаемые законодательством страны в целях формирования финансовых ресурсов системы социальной защиты населения.

Основное предназначение таких взносов видится в формировании фондов, используемых для компенсации последствий социальных рисков.

Примечательно, что Кодекс использует такое понятие, как государственные *социальные* внебюджетные фонды (курсив наш. – *И. Б.-Ш.*), в то время как российские нормативные акты

называют их государственными внебюджетными фондами. Такое акцентирование на слове «социальные» обусловлено усилением внимания правоприменителя на природе и сущности их функционирования, их целевом назначении и задачах, стоящих перед такими фондами.

Следует отметить, что российское национальное правовое регулирование функционирования социальных государственных внебюджетных фондов в полной мере соответствует международным положениям, а в некоторых случаях и является его первоосновой.

Одной из ведущих идей, которые должны быть отражены как в международном, так и национальном законодательстве, закрепляющем функционирование социальных государственных внебюджетных фондов, является позиция об обязательном учете интересов как государства, так и общества и его отдельных членов, выражающаяся в правовом отражении происходящих социально-экономических изменений при недопущении влияния рыночных механизмов на социальные устои и нормы, т. е. Российская Федерация должна учитывать динамику экономических явлений, но ни в коем случае не придавать им первоочередное, первостепенное значение при формировании социальной политики и выработке стратегии функционирования социальных государственных внебюджетных фондов.

Ссылки:

1. Всеобщая декларация прав человека : принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. 1995. 5 апр.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
3. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. Апрель. С. 17–67.
4. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества : принята в г. Санкт-Петербурге 31.05.2007 Постановлением 28-6 на 28-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40. С. 153–193.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юрид. вузов и факультетов. Изд. 2-е, изм. и доп. М., 1999.
6. Бунина А.В. Справедливость приговора суда // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ) : материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Екатеринбург. 27–28 янв. 2005 г. : в 2 ч. Екатеринбург, 2005. Ч. 1.
7. Малахов В.П. Основы философии права : учеб. пособие. М., 2005.
8. Модельный налоговый кодекс для государств-участников СНГ. Специальная часть : принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-10 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ). Гл. «Взносы в государственные социальные внебюджетные фонды или социальный налог» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43.

References:

1. 'Universal Declaration of Human Rights adopted by 10 December 1948 the UN General Assembly' 1995, *the Russian newspaper*, April 5.
2. 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: adopted 16 December 1966 by resolution 2200 (XXI) of the General Assembly of the United Nations' 1976, *Sheets of the USSR*, no. 17, art. 291.
3. 'The European Social Charter (revised) (adopted in Strasbourg 03/05/1996)' 2010, *Bulletin of international agreements*, no. 4, April, p. 17-67.
4. 'The concept of formation of legal framework and mechanisms for the implementation of the welfare state in the Commonwealth: Adopted in St. Petersburg 31.05.2007 Decision of 28-6 at the 28th plenary session of the Interparliamentary Assembly of CIS member-states' 2007, *Newsletter. Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States*, no. 40, p. 153-193.
5. Baglay, MV 1999, *Constitutional law of the Russian Federation: the textbook for law schools and faculties*, 2nd ed., Moscow.
6. Bunina, AV 2005, 'Justice court sentence', *Fifty years of the Criminal Procedure UrGYuA (SU): Materials Intern. scientific and practical. Conf., Ekaterinburg. 27-28 January, 2005*, in 2 parts, Ekaterinburg, part 1.
7. Malakhov, VP 2005, *Fundamentals of the philosophy of law: a tutorial*, Moscow.
8. 'Model Tax Code for the CIS member states. Special part: adopted in St. Petersburg 25.11.2008 Decree 31-10 at the 31st plenary session of the Interparliamentary Assembly of CIS member-states). Ch. "Contributions to the state social extrabudgetary funds or social security tax" 2009, *Newsletter. Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States*, no. 43.