

А. О. Якушев

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

О ВЛИЯНИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ И ЕВРОПЕЙСКИХ НОРМ И СТАНДАРТОВ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Законодательная техника в широком смысле включает в себя науку законотворчества, законодательную политику и законодательную технику — в узком смысле, т.е. технические средства и приемы построения правовых норм¹.

В дальнейшем мы будем придерживаться указанного «широкого» понимания законодательной техники, состоящей из следующих шести элементов: содержательные правила, правила логики права, структурные правила, языковые правила, формальные (реквизитные) правила, процедурные правила².

Важнейшими элементами законодательной техники являются содержательные правила разработки финансово-правовых норм. Правило содержательности направлено на достижение социальной адекватности нормы финансового права³. Социальная адекватность финансовых норм понимается нами как пригодность указанных норм для эффективного регулирования общественных отношений в сфере финансовой деятельности государства и муниципалитетов. Требование социальной адекватности должно достигаться соблюдением ряда условий, одним из которых является соответствие российских финансовых норм принципам и нормам международного права.

В условиях непрекращающихся процессов глобализации финансовое законодательство государства не может развиваться исключительно под влиянием внутрисубъективных факторов. Все развитые государства состоят во влиятельных международных организациях, условием членства в которых является соблюдение органами государственной власти государства уставов таких организаций, а также договоров, соглашений и конвенций, принимаемых в ходе деятельности указанных организаций. Соответственно, если акты национального законодательства противоречат положениям международных договоров и соглашений, то применению подлежат именно положения международно-правовых ак-

¹ См.: Керимов Д. А. Законодательная техника. М.: Норма, 2000. С. 17.

² См.: Законодательная техника под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 2000, С. 9; Кашанина Т. В. Юридическая техника. М.: Эксмо, 2007. С. 102.

³ См.: Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 104.

тов⁴. Это один из основных принципов международного права, который также закреплен в Конституции РФ⁵.

В 2007 г. одной из основных проблем в российском финансовом праве стало обеспечение соответствия национального финансового законодательства международным и европейским стандартам.

Наиболее ярко данная проблема проявилась при разрешении Конституционным Судом РФ дела о соответствии закона о бюджете Фонда социального страхования Конституции РФ и актам Международной организации труда.

Международная организация труда была создана в 1919 г. и является специализированным учреждением при ООН. Одна из основных задач МОТ — защита прав человека в сфере труда и улучшение социального обеспечения трудящихся. Эта задача достигается путем выработки международной политики и программ, направленных на поддержку основных прав человека, и принятия международных трудовых норм, подкрепленных системой контроля над их соблюдением. Нормы служат ориентиром для национальных законодательных и правоприменительных органов при проведении такой политики в жизнь⁶.

Одна из важнейших и особых функций МОТ — принятие конвенций и рекомендаций, устанавливающих международные трудовые нормы. После ратификации государствами-членами конвенции накладывают на государства обязательства проводить их положения в жизнь. Принимаемые с 1919 г. конвенции охватывают практически все аспекты регулирования трудовых отношений и отношений по социальному обеспечению трудящихся. Государства — члены МОТ должны представлять все конвенции и рекомендации национальным органам власти для реализации содержащихся в конвенциях правовых норм. МОТ выработала процедуру контроля за реализацией своих нормативных актов государствами-членами МОТ, в основе которой лежит оценка независимыми экспертами национального законодательства и судебной практики и рассмотрения структурами МОТ конкретных дел⁷.

В 2007 г. при разрешении отдельного дела правоприменители пришли к выводу, что российское финансовое законодательство, а именно федеральные законы о бюджете Фонда социального страхования, не полностью соответствовали Конвенции МОТ № 102 от 28 июня 1952 г. «О минимальных нормах социального обеспечения», Конвенции МОТ № 103 от 28 июня 1952 г. «Относительно охраны материнства» и Рекомендации МОТ № 67 от 12 мая 1944 г. «Об обеспечении дохода»⁸.

⁴ См.: Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37.

⁵ См.: Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. № 237.

⁶ В настоящий момент членами МОТ является 181 государство, включая Россию.

⁷ См.: Устав МОТ и Регламент МОТ // www.ilo.org/about_eng.htm.

⁸ Тексты документов опубликованы // www.ilo.org/standarts_eng.htm.

В Российской Федерации в соответствии с указанными выше конвенциями, Конституцией РФ и Федеральным законом 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁹ и Федеральным законом 2006 г. № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, беременности и родам»¹⁰ установлена обязанность государства выплачивать пособие по беременности и родам. Размер этого пособия зависит от средней заработной платы женщины за предыдущие 12 календарных месяцев, однако бюджетное законодательство устанавливало максимальный размер этого пособия. Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования»¹¹ устанавливался максимальный размер пособия — 16 000 р. в месяц. То есть даже если до ухода в декретный отпуск женщина получала более высокую заработную плату, на период отпуска ее пособие в любом случае составляло 16 000 р. в месяц.

Так, российская гражданка в 2004 г. ушла в декретный отпуск и потребовала выплачивать ей пособие в размере выше 16 000 р., ссылаясь на то, что в период работы она получала более высокую заработную плату. Правовым основанием ее иска были ссылки на Конституцию РФ и указанные выше конвенции и рекомендации МОТ.

Российский суд первой инстанции удовлетворил заявленные требования. Суд второй инстанции отменил предыдущее решение и отказал в иске, ссылаясь на то, что выплата пособия в размере более 16 000 р. будет являться нарушением российского финансового законодательства, а именно Федерального закона «О бюджете фонда социального страхования», в котором были установлены ограничения размера пособия в 16 000 р.

В своей жалобе в Конституционный Суд РФ гражданка просила признать положения Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации» в части, устанавливающей максимальный размер пособия по беременности и родам, не соответствующими Конституции Российской Федерации и указанным выше конвенциям МОТ. По мнению заявительницы, оспариваемой нормой неправомерно ущемляются социальные права женщин, чей средний заработок превышает предельный размер данного пособия, ухудшается их материальное положение в период нахождения в отпуске по беременности и родам — в отличие от женщин, чей средний заработок укладывается в данную сумму, а также нарушается вытекающее из Конституции РФ общее правило структурирования системы федерального законодательства, требующее, чтобы нормы, отменяющие или изменяющие определенные преимущества, компенсации и льготы, вносились в текст того федерального закона, которым они были установлены¹².

⁹ СЗ РФ. 1999. № 29.

¹⁰ СЗ РФ. 2007. № 1.

¹¹ СЗ РФ. 2006. № 52.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части 1 статьи 15 Федерального закона о бюджете Фонда социального страхования РФ на 2002 год в связи с жалобой гражданки Т. А. Баныкиной» // СЗ РФ. 2007. № 14.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по данному делу являлась норма о максимальном размере пособия по беременности и родам за полный календарный месяц, первоначально установленная Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации», ежегодно повторяющаяся в каждом законе о бюджете Фонда социального страхования.

Конституционный Суд РФ указал, что политика России как правового и социального государства — исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить благополучие и процветание России — направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства, каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе для воспитания детей.

Принцип социального государства, относящийся к основам конституционного строя РФ, обязывает публичную власть надлежащим образом осуществлять охрану труда и здоровья людей, государственную поддержку семьи, материнства, ... устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, в том числе в отношении такой особой категории, как беременные женщины, на основе общепринятых в правовом и социальном государстве стандартов и гуманитарных ценностей.

Как и во всех основных европейских государствах, в России довольно низкая рождаемость, средний возраст населения постоянно увеличивается, происходит так называемое «старение населения», падает число трудоспособных и растет численность пенсионеров. В такой социально-демографической ситуации в России институт материнства и детства приобретает повышенную публичную значимость, что обуславливает необходимость создания законодателем адекватной системы социальной защиты, включая социальное обеспечение работающих женщин в связи с беременностью и родами, наиболее полным образом гарантирующей реализацию ими прав, закрепленных в указанных статьях Конституции РФ.

На необходимость создания и совершенствования такой системы ориентирует и МОТ, рекомендующая государствам-членам стремиться к расширению форм помощи беременным женщинам, увеличению продолжительности отпуска по беременности и родам, повышению размера денежных пособий в связи с беременностью и родами до размера получаемого заработка. Так, Конвенция МОТ от 28 июня 1952 г. № 103 «Относительно охраны материнства», в соответствии с Конституцией РФ являющаяся составной частью правовой системы России, предусматривает, что каждая работающая женщина имеет право на отпуск по материнству (отпуск по беременности и родам), в связи с предоставлением которого ей выплачивается денежное пособие, при этом ставки денежного пособия должны быть определены национальными законами или правилами таким образом, чтобы обеспечить женщине и

ее ребенку хорошие с точки зрения гигиены условия и удовлетворительный уровень жизни.

Законодатель при конкретизации гарантий конституционных прав располагает достаточно широкой свободой усмотрения в выборе мер социальной защиты, в том числе социального обеспечения в отношении беременных женщин, условий и порядка предоставления им соответствующих денежных выплат, их размера. Однако при этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, для поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, в том числе при изменении действующего регулирования, он обязан соблюдать конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав и не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо этих прав и приводило бы к утрате их реального содержания. Даже имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом путем введения определенных условий или ограничений, законодатель должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры.

Исполняя свою конституционную обязанность по социальной защите материнства и детства, государство гарантирует предоставление женщинам декретный отпуск и пособия, при этом выделяемые на это финансовые средства должны быть достаточными для того, чтобы уровень соответствующих выплат отвечал конституционной природе и социальному предназначению данных пособий.

Согласно Конвенции МОТ от 28 июня 1952 г. № 103 «Относительно охраны материнства» сумма денежного пособия, выплачиваемого в связи с предоставлением отпуска по беременности и родам и рассчитываемого на основе предшествующего заработка женщины, не должна составлять менее двух третей его, однако допускается и установление максимальных пределов для размера заработка, учитываемого с этой целью. Аналогичные положения содержатся и в Конвенции МОТ от 28 июня 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения». Признавая принцип соответствия пособий предшествующему заработку застрахованного лица, на основе которого оно уплачивало взносы, Международная организация труда в то же время отмечает, что в целях определения размера пособия или его частей, выплачиваемых из источников, не складывающихся из этих взносов, любое превышение заработка данного лица над заработком, преобладающим среди квалифицированных трудящихся, может не приниматься во внимание и допускает снижение пропорции пособия по отношению к предшествующему заработку для высокооплачиваемых трудящихся.

В России законодатели установили ставку пособия по беременности и родам в размере 100 % предшествующего среднего заработка, но в целях обеспечения справедливости распределения средств Фонда социального страхования РФ дополнительно установили максимальный размер этого пособия.

Вместе с тем определение максимального размера пособия по беременности и родам не может осуществляться без учета природы указанной выплаты и, следовательно, размера заработка, на основе которого исчисляются и осуществляются соответствующие платежи.

Пособие по беременности и родам предоставляется работающим женщинам в рамках системы социального страхования, является одним из видов страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию и выплачивается из средств Фонда социального страхования Российской Федерации (далее — ФСС РФ).

ФСС РФ, как и иной государственный внебюджетный фонд, согласно Бюджетному кодексу РФ, — это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан¹³: на социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь, его бюджет входит в бюджетную систему России, а доходы формируются за счет обязательных платежей, установленных законодательством России, добровольных взносов физических и юридических лиц, других доходов, предусмотренных законодательством России.

Среди названных источников формирования доходов Фонда одним из основных является единый социальный налог, заменивший страховые взносы и изначально предназначенный для мобилизации средств для реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь¹⁴.

Налоговый кодекс РФ определяет налоговую базу единого социального налога, учитывая не только заработок как таковой, но в определенной мере и совокупный уровень материальной обеспеченности работника.

Налоговые ставки для плательщиков единого социального налога устанавливаются по регрессивной шкале, т.е. по мере роста налоговой базы уменьшается налоговая ставка.

Устанавливая элементы юридической конструкции единого социального налога таким образом, законодатель действовал на основе принципа справедливости, требующего, чтобы законодательное регулирование налогообложения строилось на объективных критериях отграничения невысоких и средних доходов от доходов высоких и сверхвысоких. При этом, преследуя собственно фискальные цели, такие как повышение собираемости налогов, снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, предотвращение уклонения от уплаты налогов, он исходил из презумпции реалистичности определяемых на их основе выплат в пользу наемных работников и адекватности целям наполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Такой подход к определению налоговой базы единого социального налога, в зависимости от величины которой устанавливаются налоговые

¹³ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31.

¹⁴ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 // СЗ РФ. 2000. № 32.

ставки, может использоваться и при определении критериев установления конституционно оправданного максимального размера пособия по беременности и родам, выплачиваемого из средств ФСС РФ.

В Российской Федерации как правовом и социальном государстве устанавливаемый федеральным законодателем правовой режим пособий по обязательному социальному страхованию должен быть основан на универсальных принципах справедливости и юридического равенства и вытекающего из них требования сбалансированности прав и обязанностей. Этим, как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, обусловлена недопустимость существенных диспропорций между платежами, которые вносятся работодателями в ФСС РФ и из которых формируются его средства, и страховым обеспечением, в том числе при установлении максимального размера пособия по беременности и родам, выплачиваемого из этих средств.

Между тем, введя норму о максимальном размере пособия, российские законодатели, преследовали цель перераспределить средства ФСС РФ, но при этом допустили диспропорцию между платежами, из которых формируются средства фонда социального страхования, и выплатами, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком. В результате ухудшилось положение тех женщин, чей средний заработок значительно превышает установленный максимальный размер пособия.

Целью выплаты указанного пособия является не только минимизация последствий изменений материального положения работающей женщины после рождения ребенка, но и обеспечение охраны здоровья женщины, создание благоприятных социальных условий для работающих женщин, достижение целей демографической политики.

Защита интересов работающих женщин и обеспечение им возможности получать достойное вознаграждение при уходе в декретный отпуск была признана более важной целью, чем обеспечение экономии средств внебюджетного фонда. Поэтому ограничение максимального размера пособия с целью экономии средств ФСС РФ было признано не соответствующим Конституции РФ и нарушающим конвенции МОТ, что повлекло соответствующие изменения в законодательстве и правоприменении.

Данный прецедент относится к совершенствованию российского национального финансового законодательства. Однако следует отметить, что похожие проблемы возникали и в иных европейских государствах, например в Польше. Польские юристы пришли к такому же выводу, правда, сделали это на 2 года раньше, чем их российские коллеги. Здесь имеется в виду прецедент по делу *Broniowsky v. Poland*, app. № 31443/96. По данному делу гражданин Польши требовал от государства пособия за утраченное имущество¹⁵. Согласно национальному польскому законодательству, пособие подлежало выплате, но в разме-

¹⁵ Текст опубликован на сайте [www. cmiskp.echr.coe.int](http://www.cmiskp.echr.coe.int).

ре не более 15 % от стоимости утраченного имущества и не более 50 000 польских злотых¹⁶.

Польский гражданин счел это количественное ограничение нарушающим его конституционные права и обратился в Конституционный трибунал Польши, а также в Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ). Конституционный трибунал Польши и ЕСПЧ признали такое количественное ограничение пособия нарушением прав человека и указали, что принцип равной защиты права собственности независимо от того, является ли собственность публичной или частной, распространяется также и на финансовые отношения. Ограничение максимального пособия твердой суммой независимо от стоимости утраченного имущества означает дискриминацию тех лиц, которые получили ограниченное пособие по сравнению с теми лицами, которые получили пособие в размере полной стоимости утраченного имущества.

Количественные ограничения размера пособий означает нарушение принципа социальной справедливости. Также было указано, что подобные ограничения права собственности допустимы с целью защиты общественного, в том числе финансового, интереса, но государство должно находить правильный баланс между публичным финансовым интересом и финансовыми интересами лиц, имеющих право на получение пособий из бюджета¹⁷.

В соответствии с указанными судебными решениями польский законодатель пересмотрел соответствующие нормативно-правовые акты и отменил количественное ограничение выплат¹⁸.

Через два года, т.е. в 2007 г., следуя той же логике, Конституционный Суд РФ также признал количественное ограничение социального пособия, выплачиваемого государством, нарушающим права человека и не соответствующим Конституции РФ.

Таким образом, можно сделать обоснованный вывод, что содержание финансового законодательства РФ существенно изменяется под воздействием международных норм и стандартов, что является положительным в национальном финансовом праве и соответствует базовым правилам законодательной техники.

¹⁶ Ustawa o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego) (“the December 2003 Act”) // www.cmiskp.echr.coe.int.

¹⁷ The Constitutional Tribunal of Poland judgment of 15 December 2004 // www.cmiskp.echr.coe.int.

¹⁸ Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Państwa Polskiego) (“the July 2005 Act”) // www.cmiskp.echr.coe.int.