

УДК 364.013

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Р.Р. Хабибулин

Аннотация

Статья посвящена актуальным проблемам правового регулирования сферы социального обеспечения населения в связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. В частности, обращается особое внимание на правовые позиции, выработанные Конституционным судом РФ в процессе осуществления им конституционного судопроизводства, а также раскрывается содержание мер социальной поддержки населения Республики Татарстан, реализуемых на основе ряда нормативных правовых актов, принятых в республике в связи с началом реформирования системы социального обеспечения населения Российской Федерации.

Ключевые слова: меры социальной поддержки населения, социальное обеспечение, проблемы правового регулирования.

В последнее время законодательство, регулирующее социальную сферу, стремительно меняется. Эти изменения носят системный характер и характеризуются установлением новых стандартов социального обслуживания, заменой натуральных льгот денежной компенсацией, а также стремлением к совершенствованию системы социального обеспечения на началах рыночной экономики.

Вступивший в силу с 1 января 2005 г. Федеральный закон № 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"» закрепил основные положения, определяющие содержание правового регулирования мер социальной поддержки населения в Российской Федерации. Характеризуя данный Федеральный закон, Конституционный суд РФ в определении от 1 декабря 2005 г. № 462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 16 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий"» отметил, что указанный федеральный закон принят на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государст-

венной власти субъектов федерации и служит для решения задачи обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина.

Республика Татарстан как субъект Российской Федерации проводит социально ориентированную политику, основанную на приоритете задач улучшения материального положения людей, нуждающихся в мерах социальной поддержки, обеспечения высокого качества, доступности и своевременности помощи, оказываемой государством.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению российской Федерации и её субъектов относится координация вопросов социального обеспечения.

Как известно, до реформирования системы государственного социального обеспечения приоритет в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений принадлежал федеральному законодателю. С принятием упомянутого выше Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. роль субъектов Российской Федерации в регулировании мер социальной поддержки заметно повысилась. В связи с этим на региональном законодательстве, равно как и на федеральном, лежит задача не допустить произвольного сокращения ранее достигнутого уровня социального обеспечения населения, поскольку такое сокращение приведет к нарушению устойчивости системы социальной защиты и может послужить причиной политической нестабильности общества.

Важную роль в защите социальных прав граждан играет Конституционный Суд Российской Федерации, который в процессе осуществления конституционного судопроизводства вырабатывает правовые позиции, служащие ориентирами для законодателя. В докладе Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина [1] на научной конференции «Социальные права и практика Конституционного Суда Российской Федерации», проходившей в Санкт-Петербургском государственном университете с 5 по 7 июня 2007 г., обобщены принципы, имеющие руководящее значение при регулировании системы социальной защиты. Важнейшим из них является принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий обеспечение правовой определенности, разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики. В докладе подчеркивается, что основным концептуальным недостатком законодательства в социальной сфере является тенденция к снижению уровня социальной защиты граждан, вызванная нарушением баланса между публичными интересами государства, которое стремится решить финансовые проблемы в ущерб конституционным гарантиям социальных прав, и интересами общества. Особо подчеркивается, что Российская Федерация и её субъекты вместе несут ответственность за состояние дел в сфере социальной защиты, что «предполагает также возможность передачи осуществления части полномочий по предметам совместного ведения, которые реализовывались органами государственной власти Российской Федерации, субъектам Российской Федерации с соответствующим разграничением расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении указанных полномочий» [1].

24 ноября 2004 г. Государственный Совет Республики Татарстан принял закон «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан». Данный закон установил правовые основы мер социальной поддержки для относительно широкого круга людей, безусловно нуждающихся в ней. Так, согласно ст. 2 указанного закона, меры государственной адресной социальной поддержки устанавливаются для лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР лиц, награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны; ветеранов труда; реабилитированных граждан; граждан, признанных пострадавшими от политических репрессий; детей-сирот; детей, оставшихся без попечения родителей; лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также граждан, имеющих детей в возрасте до 18 лет. Следует отметить, что меры социальной поддержки, перечисленные в данном законе, отличаются разнообразием. Как правило, речь идет о предоставлении различных денежных компенсаций (например, в виде субсидий на оплату коммунальных услуг, абонентскую оплату за телефон, радио, возмещение расходов на протезирование, возмещение расходов на установку телефона и т. д.), но закон также предусматривает натуральные льготы. Такими льготами являются перечисленные ст. 8 названного закона меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей с детьми. В частности, к ним относятся безвозмездное обучение на курсах по подготовке к поступлению в учреждения среднего и высшего профессионального образования, обеспечение одеждой, обувью, инвентарем и оборудованием, обеспечение органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм, а также некоторые другие меры поддержки.

Ежемесячные денежные выплаты, упоминающиеся в ст. 4–8 данного закона, носят компенсационный характер по отношению к ранее существовавшим натуральным льготам.

Интересным представляется толкование Конституционным судом РФ правовой природы денежной выплаты, данное в определении от 2 февраля 2006 г. № 56-О по жалобе гражданина О.И. Ляпунова на нарушения его конституционных прав отдельными положениями ст. 6, 44, 63 и 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

Суд указал, что, относя социальную защиту, и в том числе социальное обеспечение, к сфере совместного ведения, Конституция РФ не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Поэтому федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты: он вправе видоизменять их применительно к конкретной жизненной ситуации, в которой оказывается гражданин, относящийся к числу нуждающихся в социальной поддержке, либо избирать и применять формы их предоставления – денежную или натуральную – по отношению к определенной категории граждан, заслуживающих, по мнению государства, уважения и почета.

Таким образом, Конституционный Суд РФ исходил из того, что денежная выплата является одной из форм предоставления мер социальной защиты населения. Кроме того, суд подчеркнул, что, внося изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на её сужение, законодатель должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, умаляющих или отменяющих права граждан, и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан - получателей мер социальной поддержки.

Вместе с тем, судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов высказал особое мнение при принятии определения от 1 декабря 2005 г. № 462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 16 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий"», в котором указал, что передача субъектам РФ функций регулирования и бюджетного обеспечения мер социальной поддержки отдельных категорий населения нарушает принцип равенства, закрепленный ст. 19 Конституции РФ, поскольку «...правоприменительная практика подтверждает, что так называемые меры социальной поддержки, призванные заменить прежние льготы, их перечень, порядок предоставления и обеспечения в разных регионах различны, а денежные компенсации порой отличаются в несколько раз. Между тем с точки зрения конституционного принципа равенства недопустимо различие в защите жертв преступлений и в праве на возмещение государством вреда в зависимости от места проживания» [2].

Законом Республики Татарстан № 7-ЗРТ от 13 февраля 2006 г., разработанным министерством социальной защиты Республики Татарстан, были внесены важные дополнения в субъектный состав лиц, имеющих право на предоставление им мер адресной социальной поддержки в соответствии с законом РТ № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан». Так, право на получение таких мер получили лица, награжденные государственными наградами Республики Татарстан, учрежденными законом Республики Татарстан «О государственных наградах Республики Татарстан». В частности, ч. 3 ст. 5.1 закона предусматривает широкий комплекс мер поддержки для лиц, удостоенных медалью РТ «Ана даны – Материнская слава», почетных званий и почетной грамоты РТ.

В соответствии со ст. 9 порядок реализации мер адресной социальной поддержки устанавливается Кабинетом министров Республики Татарстан.

В настоящее время во исполнение вышеуказанной статьи закона Кабинетом министров РТ приняты постановление от 17 декабря 2004 г. № 542 «Об утверждении положения о порядке предоставления ежемесячной денежной выплаты, ежемесячного пособия на ребенка, субсидий отдельным категориям населения в Республике Татарстан», постановление от 17 января 2005 г. № 4 «Об утверждении перечня категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей безвозмездно», постановление от 7 апреля 2005 г. № 161 «Об

утверждении порядка предоставления единого месячного социального проездного билета и единого месячного детского социального проездного билета в Республике Татарстан».

В развитие норм закона главой администрации города Казани было принято постановление от 31 декабря 2004 г. № 2270 «О порядке предоставления ежемесячной денежной выплаты, ежемесячного пособия на ребенка, субсидий отдельным категориям населения в г. Казани».

В целях исследования необходимо более подробно остановиться на анализе упомянутых подзаконных актов.

Так, Положение о порядке предоставления ежемесячной денежной выплаты, ежемесячного пособия на ребенка, субсидий отдельным категориям населения в Республике Татарстан (утв. Постановлением Кабинета Министров РТ № 542 от 17 декабря 2004 г.) конкретизирует нормы статей закона № 63-ЗРТ, касающиеся вопросов получения ежемесячной денежной выплаты.

Этот подзаконный акт охватывает такие вопросы, как порядок взаимоотношений органов социальной защиты населения и лиц, которым в соответствии с законом предоставлено право на получение ежемесячных денежных выплат, субсидий и возмещений. Некоторые его положения, на наш взгляд, нуждаются в корректировке. Так, в соответствии со ст. 3 закона РТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» размер ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной ст. 4–8 настоящего Закона, ежегодно индексируется с учетом инфляции. Однако порядок индексации и срок, в течение которого денежные выплаты должны быть проиндексированы, в этой статье не указаны. Пункт 5 вышеупомянутого Положения также говорит о том, что размеры ежемесячной денежной выплаты, ежемесячного пособия на ребенка, субсидий устанавливаются Кабинетом министров РТ после принятия закона РТ «О бюджете Республики Татарстан» на очередной финансовый год. Отсутствие четкого срока, в течение которого должна производиться ежегодная индексация денежных выплат, снижает эффективность мер, предусмотренных законом для защиты интересов населения. В упомянутом выше докладе Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина также отмечается, что «проблема снижения уровня социальной защиты обостряется в связи с отсутствием адекватного механизма индексации ежемесячных денежных выплат. Установленный порядок индексации приведет к тому, что темпы роста инфляции будут, как и в случае с трудовыми пенсиями, превышать уровень индексации, предусмотренный Правительством»[1]. Поэтому необходимо детальное регулирование порядка и сроков индексации ежемесячной денежной выплаты, учитывающее темпы роста инфляции в Республике Татарстан.

Следует отметить, что вышеуказанное Положение в дополнение к нормам закона РТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» содержит разд. 9, устанавливающий дополнительные меры социальной поддержки пенсионеров, постоянно проживающих в Республике Татарстан. Так, в соответствии с п. 50–51 Положения они имеют право на ежемесячную денежную выплату на проезд в размере 200 рублей. Одиноким пенсионеры, нуждающиеся в постоянном постороннем уходе, кроме того, имеют право по-

лучать субсидию в размере 50% расходов на оплату жилья, а также коммунальных услуг.

Реализация мер адресной социальной поддержки населения в Республике Татарстан уже дает положительные результаты. Так, в 2006 г. количество граждан, получивших меры социальной поддержки в соответствии с Законом Республики Татарстан от 08 декабря 2005 г. № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан», составило 373442 человека, из них ветеранов труда – 297272 чел.; тружеников тыла – 15219 чел.; реабилитированных граждан – 3096 чел.; граждан, пострадавших от политических репрессий, – 126 чел.; детей из многодетных семей – 54133 чел.; детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, – 3358 чел.; награжденных государственными наградами Республики Татарстан – 235 чел.[3].

В развитие принципов адресности, доступности, предоставления государственных гарантий в сфере социального обслуживания 12 октября 2006 г. был принят закон Республики Татарстан «О социальном обслуживании населения в Республике Татарстан».

Следует отметить, что в соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 15 ноября 1995 г. к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится следующее:

- обеспечение реализации настоящего Федерального закона;
- разработка, финансирование и реализация региональных программ социального обслуживания;
- определение структуры органов управления государственной системой социального обслуживания и организация их деятельности;
- установление порядка координации деятельности социальных служб;
- создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания;
- иные полномочия.

Вышеуказанный закон Республики Татарстан устанавливает основные формы и виды социального обслуживания населения в республике, конкретизирует категории граждан, имеющих право на социальное обслуживание.

В соответствии со ст. 3 данного закона право на социальное обслуживание согласно перечню гарантированных государством социальных услуг имеют:

- 1) одинокие граждане пожилого возраста, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию (в том числе одинокие супружеские пары);
- 2) инвалиды трудоспособного и пенсионного возраста;
- 3) дети-инвалиды;
- 4) дети-сироты;
- 5) дети, оставшиеся без попечения родителей;
- 6) лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, имеющие право на пенсию по случаю потери кормильца в соответствии с федеральным законодательством;
- 7) безнадзорные несовершеннолетние;

- 8) семьи с детьми, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в том числе семьи с детьми-инвалидами;
- 9) малообеспеченные граждане;
- 10) безработные граждане;
- 11) лица, пострадавшие от психического и (или) физического насилия (в том числе в семье);
- 12) лица, пострадавшие в результате вооруженных и межэтнических конфликтов, техногенных катастроф, стихийных бедствий;
- 13) лица без определенного места жительства.

В соответствии со ст. 4 данного закона организация социального обслуживания базируется на предоставлении социальных услуг гражданам по формам и видам социального обслуживания, определенным федеральными законами, в порядке и на условиях, установленных Кабинетом Министров Республики Татарстан. Сами же социальные услуги должны отвечать требованиям государственных стандартов социального обслуживания. В соответствии со ст. 7 государственных стандартов включают в себя требования к обязательному объему и качеству предоставления социальных услуг населению, требования к порядку и условиям оказания социальных услуг, перечень гарантированных государством социальных услуг, социальные нормы и нормативы обеспеченности населения социальными услугами в учреждениях государственного сектора социального обслуживания, социальные нормативы и натуральные нормы обеспечения деятельности учреждений государственного сектора социального обслуживания, нормативы и тарифы на гарантированные государством социальные услуги.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что законодательство Республики Татарстан, регулирующее меры социальной поддержки, принято в рамках совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в процессе реформирования системы социальной защиты. Регулирование мер социальной поддержки в Республике Татарстан характеризуется сочетанием натуральных льгот и ежемесячных денежных выплат, которые носят компенсационный характер. Существующая в настоящий момент нечеткость правового регулирования сроков индексации ежемесячной денежной выплаты снижает эффективность этой меры социальной поддержки и в целях достижения целей реформирования системы социальной защиты должна быть устранена.

Summary

R.R. Habibullin. Some Aspects of Regulating the Measures of Population Social Support in the Republic of Tatarstan.

This article is devoted to actual problems of legal regulation of population social security sphere in connection with acceptance of the Federal law N 122-FZ of August, 22nd, 2004. Special attention is paid to the legal positions which the Constitutional Court of the Russian Federation developed when realizing the constitutional legal proceedings. The essence of population social support measures in the Republic Tatarstan is revealed as it is realized in normative legal certificates accepted in Republic in connection with social help system reform started in the Russian Federation.

Key words: measures of population social support, social security, problems of legal regulation.

Литература

1. *Зорькин В.Д.* Защита социальных прав и преодоление несправедливости: проблемы конституционного правосудия [Электронный ресурс] // Социальные права и практика Конституционного Суда Российской Федерации: науч. конф. юрид. фак. С.-Петербург. гос. ун-та. 5–7 июня 2007 г. – 2008. – Режим доступа: <http://ksrf.ru/news/15.html>
2. Определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 462-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной думы о проверке конституционности частей первой и второй статьи 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» // Собрание Законодательства РФ. – 2006. – № 6. – Ст. 733
3. Отчет о работе Министерства и отрасли социальной защиты Республики Татарстан за 2006 г. [Электронный ресурс]. – 2008 г. – Режим доступа: http://www.msrt.ru/main/expert/priority/otchet_2006/pred_mer.shtml.

Поступила в редакцию
11.03.08

Хабибулин Руслан Раифович – аспирант, ассистент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского государственного университета.
E-mail: rkhhabib@gmail.com