

УДК: 349.3

К ВОПРОСУ О НАПРАВЛЕНИЯХ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

И. В. Кручек

В настоящей статье автором проанализированы итоги работы по созданию законодательства субъекта Российской Федерации Республики Крым, выявлены и рассмотрены тенденции его дальнейшего развития. С учетом современных вызовов социального плана к числу приоритетных направлений его дальнейшего развития автором отнесены создание эффективных правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социального обеспечения граждан с учетом региональной специфики и формирование дополнительных социальных ориентиров для определения нуждаемости как основного (универсального) основания для предоставления гражданину социального обеспечения.

Ключевые слова: право социального обеспечения, источники, закон, льготы, монетизация, пособие, малообеспеченность, нуждаемость.

В научной литературе отмечается, что в процессе стремительного развития социального законодательства, который наблюдается в последнее десятилетие, произошла смена приоритетов законодательной политики: социальное законодательство изменилось не только в количественном, но и в качественном измерениях; субъектам РФ передан значительный объем полномочий в социальной сфере и сегодня они стали ключевым звеном в реализации большинства социальных программ. [15, с. 12; 17, с. 6, 9].

Детальное, глубокое изучение перспектив развития законодательства о социальном обеспечении, знание и понимание современных особенностей процесса развития социально-обеспечительного законодательства на региональном уровне, способность обосновать тенденции его развития, являются важным условием для успешной практической деятельности по совершенствованию регионального законодательства и оптимизации правоприменительной деятельности.

Работа по созданию социально-обеспечительного законодательства Крыма, осуществлялась в период с 21 марта 2014 по 01 января 2015 года.

На момент завершения переходного периода гражданам, проживающим в Крыму на день референдума, и признанным гражданами Российской Федерации, в соответствии с условиями принятия Республики Крым в состав Российской Федерации, и общими

¹ Кручек Ирина Владимировна — заслуженный работник социальной сферы АРК, Крымский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Симферополь.

принципами разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектом РФ в соответствии со ст. 72 ж Конституции РФ:

- обеспечена реализация прав на получение пенсий, пособий и предоставление иных мер социальной поддержки в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- сохранены размеры социально-обеспечительных предоставлений, установленных в денежной форме, в объеме не ниже размеров аналогичных социальных выплат, установленных по состоянию на 21 февраля 2014 года;

- сохранен порядок и условия реализации льгот отдельным категориям граждан в натуральной форме.

Сегодня в числе основных векторов развития законодательства о социальном обеспечении в Республике Крым, как представляется, следует рассмотреть:

- создание эффективных правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом региональной специфики, а также других обстоятельств при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации;

- поиск дополнительных социальных ориентиров для определения нуждаемости как основного (универсального) основания для предоставления гражданину социального обеспечения; законодательное закрепление понятия нуждаемости (презюмируемой и действительной), а также критериев нуждаемости в целях реализации принципа адресности социального обеспечения.

Признавая, что социально-обеспечительные процедуры во многом определяют эффективность самого социально-обеспечительного предоставления, в рамках первого вектора, как представляется, необходимо решить проблему, которая в научной периодике получила название «механизма реализации льгот» [11, с. 20–21], предоставляемых в натуральной форме.

Созданный в 2014 и внедренный с 1 января 2015 года в практику работы механизм возмещения перевозчику расходов по перевозке льготных категорий граждан во всех видах городского, пригородного и междугородного сообщения решил чрезвычайно злободневную для Крыма проблему мотивации перевозчика в качественном предоставлении услуг по льготному проезду, и, в определенной степени, позволяет решить проблемы его достоверности и прозрачности.

Альтернативой использования электронных считывающих устройств как одного из наиболее эффективных средств прозрачного и достоверного учета количества перевезенных граждан льготной категории, этот механизм не является [7]. Однако он, безусловно, обеспечивает формирование показателей, необходимых для определения денежного эквивалента этой льготы в соответствии с общепринятой методикой в целях ее монетизации в перспективе [8].

Отсутствие этой статистической информации в свое время воспрепятствовало использованию в Крыму опыта монетизации льготы на проезд, накопленного в других субъектах РФ.

Монетизация льгот является, по нашему мнению, оптимальным способом обеспечения реализации принципа гарантированности социального обеспечения на уровне не ниже прожиточного минимума на стыке пенсионного права и государственной

социальной помощи при определении размера социальной доплаты (в Крыму — федеральной социальной доплаты) пенсионерам, размер пенсии которых с учетом имеющихся у них мер социальной поддержки не достигает прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте РФ.

При определении права на федеральную социальную доплату (далее — ФСД) и ее размера учитывается наличие у пенсионера права на льготу, независимо от того, реализовано ли это право или льгота по каким-либо субъективным причинам осталась неиспользованной. Это неизбежно приводит к занижению размера ФСД. Например, при установлении ФСД пенсионеру, ограниченному в двигательной активности и поэтому не использующему имеющуюся у него льготу на проезд, размер ФСД все равно будет определен с учетом этой льготы. Эта проблема приобретает особое звучание в контексте реализации принципа гарантированности социального обеспечения на уровне не ниже прожиточного минимума.

Учитывая вышеизложенное при определении права пенсионера на ФСД и ее размера, по нашему мнению, следует принимать во внимание объем мер социальной поддержки в натуральной форме, которым пенсионер реально воспользовался.

Определение дополнительных социальных ориентиров для определения нуждаемости, по нашему мнению, является самостоятельным вектором развития законодательства о социальном обеспечении в РК.

Нуждаемость, будучи основным (универсальным) основанием для предоставления социального обеспечения, не является юридическим фактом, порождающим правоотношения по социальному обеспечению. В праве социального обеспечения дефиниция нуждаемость (презюмируемая и действительная) отсутствует. На сегодняшний день понятие нуждаемости сформулировано в юридической науке [14, с. 46; 10, с.11; 12, с. 195].

Нуждаемость — это такая степени нужды, когда человек не в состоянии удовлетворить свои алиментарные потребности самостоятельно в силу законодательно установленных причин, и, в связи с этим, получает право обратиться к государству для их удовлетворения за счет общественных фондов.

В соответствии с действующим законодательством РФ и РК [2–6] нуждающимся, по общему правилу, признается одиноко проживающий гражданин или семья в случае, если его (ее) доход ниже, чем прожиточный минимум, сформированный в субъекте РФ.

В мировой практике статус бедных получают семьи, одновременно соответствующие трем критериям:

1. имеющие доходы (расходы) ниже прожиточного минимума — абсолютно бедные;
2. испытывающие лишения в сфере потребления;
3. ощущающие себя бедными [13, с.173–174].

Прожиточный минимум, являясь стоимостной оценкой потребительской корзины, обеспечивает лишь существование человека как биоорганизма [1].

Социальное пособие на ребенка, как представляется, на современном этапе развития общества должно обеспечивать на основе принципа адресности не только существование, гражданам и, в первую очередь, детям из семей с низкими и средними доходами, но и возможность заниматься трудовой деятельностью, восстанавливать

трудоспособность, обучаться каким-либо профессиям, исполнять семейные обязанности по содержанию нетрудоспособных членов семьи, находящихся на их иждивении, получать медицинские, образовательные, транспортные, коммунальные культурно-оздоровительные услуги, иными словами, помощь малоимущим семьям должна перестать быть донорским вливанием и стать средством выхода из состояния нуждаемости.

Анализ современного законодательства о социальном обеспечении, как федерального, так и регионального уровней с позиций принципа адресности социального обеспечения позволяет сделать вывод о том, что нуждаемость субъекта-получателя, выражаемая исключительно в малообеспеченности, не может служить объективным основанием для определения его права на государственные пособия, которые наука права социального обеспечения классифицирует как восполняющие пособия, в частности, на государственную социальную помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, пособия на ребенка.

Государство в ходе реализации социальной политики должно руководствоваться конституционно-правовым ориентиром достойного уровня жизни, которым служит закон о прожиточном минимуме, и международно-правовым ориентиром достаточного уровня жизни, которым, безусловно, является Международный пакт от 10 декабря 1966г. «Об экономических, социальных и культурных правах», поскольку они взаимосвязаны с понятием «потребительский бюджет человека» и по содержанию предоставляемых благ превосходят прожиточный (физиологический) минимум [16, С. 20–30].

В научной периодике высказывались предложения использовать для определения реальной степени малообеспеченности, минимальный потребительский бюджет семьи, сформированный на основе продовольственной и непродовольственной группы товаров, а также расходов на медицинские, образовательные, транспортные, коммунальные культурно-оздоровительные услуги [9, с. 73].

В процессе работы над созданием законодательства о социальном обеспечении РК рассматривалось предложение об использовании в качестве социального ориентира для определения нуждаемости среднедушевого дохода семьи, определяемого территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым.

Таким образом, по нашему мнению, величина прожиточного минимума не может быть использована как единственный критерий ни для объективного определения права на государственную социальную помощь малоимущим и другие виды восполняющих пособий, ни для установления их размера.

Дополнительным социальным ориентиром, который вместе с прожиточным минимумом позволит объективно определить нуждаемость субъекта-получателя в государственной социальной помощи малоимущим, может быть минимальный потребительский бюджет семьи, сформированный на основе продовольственной и непродовольственной группы товаров, а также расходов на медицинские, образовательные, транспортные, коммунальные культурно-оздоровительные услуги, либо величина среднедушевого дохода по субъекту РФ, определяемая территориальным органом Федеральной службы государственной статистики.

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем возможным предположить, что в перспективе развитие социально-обеспечительного законодательства, в числе других направлений, будет включать создание эффективных правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом региональной специфики, а также других обстоятельств при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации. Это позволит более четко определить объемы гарантированного и реализованного объема социально-обеспечительных предоставлений и создаст предпосылки для развития в субъектах Российской Федерации новых форм социального обеспечения, которое будет осуществляться с учетом ограничительных или стимулирующих условий.

Литература

1. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (ред. от 1 апреля 2019г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.
2. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (ред. от 1 апреля 2019г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699;
3. Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» (ред. от 1 мая 2019г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 1. Ст. 2.
4. Закон Республики Крым от 27 ноября 2014 г. № 10-ЗРК/20/2014 «О государственной социальной помощи в Республике Крым» (ред. от 30 декабря 2016 г.) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. –2014. –№ 5 ч.1. ст. 439.
5. Закон Республики Крым от 27 ноября 2014 г. № 11-ЗРК/2014 «О ежемесячной денежной выплате на третьего ребенка или последующих детей гражданам Российской Федерации, проживающим в Республике Крым» (ред. от 01 марта 2018 г.) // «Крымские известия». 2014г, 2 декабря.
6. Закон Республики Крым от 03 декабря 2014 г. № 20-ЗРК/2014 «О пособии на ребенка» (ред. от 1 апреля 2018 г.) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. №1 ч 2. ст. 87.
7. Постановление Совета Министров Республики Крым от 23 декабря 2014 года №575 «О Порядке предоставления отдельным категориям граждан Республики Крым мер социальной поддержки на льготный проезд и Порядке расходования субвенций, предоставляемых из бюджета Республики Крым бюджетам муниципальных образований на компенсационные выплаты по льготному проезду отдельных категорий граждан на авто-, электро- и железнодорожном транспорте» // Правительство Республики Крым [Электронный ресурс]. URL: https://rk.gov.ru/file/pub/pub_238378.pdf
8. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. №804н «Об утверждении правил преобразования (оценки) мер социальной поддержки, предоставляемых пенсионерам в натуральной форме в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации по оплате пользования телефоном, по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, по оплате проезда на всех видах пассажирского транспорта (городского, пригородного и междугородного), в денежные эквиваленты для подсчета общей суммы материального обеспечения пенсионера» // Российская газета. 2009. № 5053 (229). 2 декабря.

9. Антонова Н. В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2018. №3. С. 66–75.
10. Аракчеев В. С. Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2001. 140с.
11. Байматов П. Н. Проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 20–24.
12. Бутенко Е. И. Понятие и признаки нуждаемости в праве социального обеспечения России. // Российский юридический журнал. 2010. №1. С. 195–202.
13. Деркачева Т. В. Бедность как основание, определяющее право на социальную помощь. Государство и право: история и современность: Монография = State Г72 and Law: History and Modern Times: Monograph. — Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2015. С. 172–189.
14. Иванкина Т. В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1979. 102 с.
15. Миронова Т. К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук: [12.00.15]. М., 2007. 365 с.
16. Социальное обеспечение: настоящее и будущее: Монография / Е. Г. Азарова, Н. В. Антонова, А. Л. Благодир и др.; отв. Ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. М., 2017. 284 с.
17. Хабриева Т. Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал Российского права. 2014. №8. С. 5–15

ABOUT THE QUESTION OF FURTHER DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION ON SOCIAL SECURITY THE REPUBLIC OF CRIMEA

I.V. Kruchek,

Honored Social Worker of the ARC,

Crimean branch of federal state budgetary educational institution of higher education

“Russian Academy of Justice”, Simferopol

At the article the author analyzes the results of the legislation's creation of the subject of the Russian Federation of the Republic of Crimea, identifies and considers trends in its further development. According to the modern challenges of the social course, among the priority areas for further development of the legislation's creation the author considers the creation of effective legal mechanisms to ensure the preservation and possible increase of the previously achieved level of social security of citizens taking into account regional specificities and the formation of additional social guidelines for determining need as the main (universal) basis for providing a citizen with social security.

Key words: social security law, sources, law, benefits, monetization, allowance, poverty, low-level income.