

УДК 342.7
ББК 67.400.22

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В СОСТОЯНИИ БЕДНОСТИ, КАК РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ НОРМЫ О ДОСТОЙНОМ УРОВНЕ ЖИЗНИ

Евгений Вячеславович АРИСТОВ, доцент
кафедры правовых дисциплин и методики
преподавания права Пермского государственного
гуманитарно-педагогического университета,
кандидат юридических наук
E-mail: welfarestate1@gmail.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

***Аннотация.** В статье анализируются изменения в социальном законодательстве Российской Федерации, тенденции и перспективы их развития. Автором исследуется содержание принципа социальности государства как одной из основ конституционного строя. Подчеркивается практическая значимость данных правовых норм.*

***Ключевые слова:** социальное государство, социальность государства, конституционное право, основа конституционного строя, бедность.*

***Annotation.** In article the change in social legislation Russian Federation, the trends and prospects progress is analyzed. The content of concept of a sociality of the state as one of bases the constitutional system. The practical importance of the given legal regulations is emphasized.*

***Keywords:** social state, sociality of the state, constitutional right, basis of the constitutional system, poverty.*

Среди наиболее актуальных тенденций и планов по реформированию законодательства Российской Федерации в целях обеспечения более эффективной реализации конституционного принципа социальности государства отметим следующие.

На рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в настоящее время находятся следующие проекты федеральных законов, которые предусматривают создание и обеспечение целого ряда мер, направленных на достижение социальности государства.

1. Законопроект № 983984-6 «О государственной социальной помощи лицам, находящимся за чертой бедности» [1]

Данным проектом федерального закона предусматривалось обеспечение оказания государ-

ственной социальной помощи лицам, оказавшимся за чертой бедности в условиях экономического кризиса, в том числе вводятся определение лиц, находящихся за чертой бедности [2].

В Пояснительной записке к этому законопроекту указывается, что падение уровня жизни граждан имеет множество негативных последствий, в частности, приводит к росту социальной напряженности, сокращению покупательной способности населения, что в свою очередь еще больше усугубляет кризисные явления в экономике, соответственно, возникает замкнутый круг, который невозможно разорвать без мер государственной социальной поддержки нуждающихся.

В частности, указывается, что государству необходимо официально, законодательно признать, что в стране существует бедность, что стра-

на переживает кризис, и определить меры по преодолению этих негативных явлений.

В связи с этим в предложенном проекте закона введено определение лиц, находящихся за чертой бедности, — это лица, доход которых ниже установленной величины прожиточного минимума, умноженной на коэффициент 1,3. Данный коэффициент позволил бы приблизить доход малоимущих граждан в среднем к 12,5 тыс. руб. в месяц, что улучшило бы их материальное положение.

В целях улучшения социального положения лиц, оказавшихся за чертой бедности, законопроектом предусматривалось предоставление им ежемесячных социальных выплат. Средства ежемесячной социальной выплаты могут расходоваться на приобретение продуктов питания, непродовольственных товаров, лекарственных препаратов, медицинских изделий, оплату услуг, состав и перечни которых определяются Правительством РФ, а также на внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Изыскать средства для осуществления государственной социальной помощи лицам, оказавшимся за чертой бедности, предполагалось при помощи перераспределения расходов федерального бюджета, введения прогрессивной ставки НДФЛ, затрагивающей только лиц со сверхдоходами и не ухудшающей положение представителей малого, среднего бизнеса, подавления коррупции [2].

2. Законопроект № 889649-6 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»» [3]

В соответствии с данным проектом федерального закона предполагалось обеспечить предоставление инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в размере 50% взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, но не более 50% указанного взноса, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и занимаемой общей площади жилых помещений.

Как отмечается в Пояснительной записке к данному законопроекту, в соответствии со ст. 28 Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г., ратифицированной Федеральным зако-

ном от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ, государствами-участниками признается право инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни; должны приниматься надлежащие меры к обеспечению и поощрению реализации этого права, а право инвалидов на 50%-ную скидку на оплату жилого помещения относится к числу гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, которыми обеспечиваются условия, направленные на создание инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации конституционных прав и свобод [4].

Указывается, что ст. 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривается определение объема субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Однако само право на получение инвалидами компенсации на уплату взносов на капитальный ремонт не определено.

Кроме того, отмечается, что Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ, а также в соответствии с общепризнанными принципами, нормами международного права и международными договорами Российской Федерации) [4].

3. Законопроект № 883016-6 «О внесении дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием реализации мер социальной поддержки ветеранов боевых действий» [5]

Законопроектом было предложено отнести детей лиц, обладающих статусом ветерана боевых действий, к льготной категории и установить внеочередной порядок предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных учреждениях детям ветеранов боевых действий в качестве новой меры социальной поддержки ветеранов и членов их семей, а также предоставить такой категории граждан льготы по уплате транспортного налога.

Как было отмечено в Пояснительной записке к данному проекту нормативно-правового акта, государство стремится установить и гарантировать реализацию различных мер социальной поддержки указанных категорий граждан, устанавливая льготы, гарантии и иные послабления финансовой нагрузки ветеранов.

Внеочередным правом при приеме в детский сад имеют дети судей, следователей, прокуроров, дети, чьи родители стали жертвами аварии на Чернобыльской АЭС, и некоторые другие. Первоочередным правом пользуются дети военнослужащих, сотрудников полиции и ряда иных граждан.

Представляется, что статус ветерана боевых действий позволяет отнести их детей к льготной категории. Соответственно, установление внеочередного порядка предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных учреждениях детям ветеранов боевых действий стало бы новой мерой социальной поддержки ветеранов и членов их семей.

Кроме того, в Пояснительной записке указывается, что есть необходимость предоставить льготу по уплате транспортного налога этой категории граждан. В некоторых субъектах Российской Федерации такая льгота уже установлена, например, в Москве, в Тульской области. Предоставление льготы по уплате регионального транспортного налога на федеральном уровне стало бы дополнительной мерой социальной поддержки для такой категории граждан, как ветераны боевых действий) [6].

4. Законопроект № 578304-6 «О внесении изменения в статью 6-1 Федерального закона «О государственной социальной помощи»» [7]

Данным законопроектом предлагалось расширить перечень категорий граждан, которые имеют право на получение государственной помощи в виде набора социальных услуг, среди которых граждане, имеющие отношение к Великой Отечественной войне, а также иные граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации — инвалиды и дети-инвалиды, иные граждане Российской Федерации, которые также находятся в трудной жизненной ситуации, к которым в первую очередь относятся дети, воспитываемые матерью-одиночкой (или отцом), а также дети, оставшиеся без родителей и находящиеся на попечении родственника (опекуна) [8].

Как отмечалось в Пояснительной записке к проекту данного федерального закона, ст. 6 Федерального закона «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (да-

лее — Федеральный закон) определяет категории граждан, которые имеют право на получение государственной помощи в виде набора социальных услуг и к которым отнесены инвалиды войны, участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, иные военнослужащие, лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», и другие лица, работавшие в период Великой Отечественной войны, члены их семей и т.п., а также инвалиды и дети-инвалиды.

Таким образом, в число лиц, которые имеют право на получение государственной помощи в виде набора социальных услуг, входят не только граждане, имеющие отношение к Великой Отечественной войне, но и иные граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации — инвалиды и дети-инвалиды.

Соответственно, возникает вопрос о том, почему право на получение государственной помощи в виде набора социальных услуг до сих пор не распространено на иных граждан Российской Федерации, которые также находятся в трудной жизненной ситуации. В первую очередь, это дети, воспитываемые матерью-одиночкой (или отцом), а также дети, оставшиеся без родителей и находящиеся на попечении родственника (опекуна).

Это необходимо по следующим причинам: из-за недостаточности размеров государственного пособия для неработающих матерей-одиночек; кроме того, есть молодые матери-одиночки, которые вынуждены проживать в коммунальных квартирах; в связи с недостаточным социальным обеспечением со стороны государства и невозможностью родственников оказывать им необходимую помощь.

При этом имеются факты, когда органы местных администраций предупреждают об изъятии ребенка у одинокой матери вследствие плохих жилищных условий для направления их в детские дома, вместо того, чтобы оказывать социальную помощь и сделать условия их проживания из плохих хорошими. Молодым матерям часто не хватает средств даже на оплату детского сада или совершение поездок на отдых с детьми хотя бы в пределах Российской Федерации.

Разумеется, утверждать, что Российская Федерация не принимает никаких мер для поддержки таких детей, нельзя. Существует ряд нормативно-правовых актов, закрепляющих для них определенные льготы. Однако они явно недостаточны. Поэтому возникает вопрос о том, почему законодатели не уделяют большего внимания

детям, попавшим в столь непростую жизненную ситуацию.

Данный законопроект позволил бы детям, воспитываемым одинокими матерями (отцами), а также детям, оставшимся без родителей и находящимся на попечении родственников (опекунов), пользоваться набором социальных услуг, в который, например, вошло бы: обеспечение необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями; предоставление (разумеется, при наличии медицинских показаний) путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, в санаторно-курортные организации, в том числе бесплатный проезд к месту лечения и обратно на междугородном транспорте; бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте и многое другое.

Принятие данного проекта федерального закона способствовало бы восстановлению справедливости в отношении детей, попавших в сложную жизненную ситуацию, а также существенно снизило бы социальное напряжение в стране.

Законопроект был направлен на развитие социального законодательства Российской Федерации [8].

5. Законопроект № 792582-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части расширения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по осуществлению рыболовства в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, а также улучшения условий жизни и благосостояния» [9]

Данный проект федерального закона был направлен на обеспечение сохранения и приумножения численности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на повышение уровня их жизни и благосостояния посредством введения нормы, декларирующей необходимость предоставления водных биологических ресурсов для коренных малочисленных народов не только с целью удовлетворения личных нужд, но и для целей улучшения жизненных условий и повышения уровня благосостояния [10].

6. Законопроект № 939048-6 «О внесении изменения в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [11]

Данный проект федерального закона был разработан в целях защиты прав инвалидов при предоставлении страхования жизни в соответствии с п. «е» ст. 25 Конвенции ООН о правах инвалидов. В частности, предлагалось внести изменение в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», дополнив его ст. 271, предусматривающей недопущение ограничения инвалидов в страховании жизни и других рисков, связанных с причинением вреда их здоровью, а также с их смертью в результате несчастного случая или болезни, за исключением случаев, когда объектами страхования от несчастных случаев и болезней могут быть имущественные интересы, связанные с причинением вреда их здоровью, а также с их смертью в результате несчастного случая или болезни, в связи с чем была установлена инвалидность.

Данные изменения позволили бы реализовать права инвалидов и обеспечить финансовую устойчивость и платежеспособность страховщика [12].

В Пояснительной записке к этому законопроекту отмечается, что в настоящее время в действующем федеральном законодательстве отсутствует правовая норма, предусматривающая запрет на ограничение инвалидов в страховании жизни и других рисков, связанных с причинением вреда их здоровью, а также с их смертью в результате несчастного случая или болезни. В связи с этим в правилах страхования от несчастных случаев и болезней, установленных страховыми компаниями, действующими в Российской Федерации, не подлежат страхованию и не являются застрахованными лица, являющиеся инвалидами I или II группы, относящиеся к категории «ребенок-инвалид» [12].

7. Законопроект № 778269-6 «О внесении изменения в статью 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [13]

Данным проектом федерального закона предполагалось увеличение расчетной нормы общей площади с 18 кв.м до 36 кв.м при улучшении жилищных условий для граждан, имеющих право на такую меру социальной поддержки. Финансирование рассматриваемой социальной выплаты осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Основной проблемой, выявленной в ходе проведения работы по предоставлению жилищной субсидии, является ее низкий размер, который рассчитывается исходя из нормы общей

площади жилья 18 кв.м на человека и устанавливаемой ежеквартально Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ стоимости 1 кв.м общей площади жилья.

Высокая рыночная стоимость недвижимости не позволяет инвалидам и семьям с детьми-инвалидами приобрести отдельное жилье или иным образом улучшить свои жилищные условия. Это влечет за собой отказ от жилищной субсидии или возврат нереализованных уведомлений о предоставлении жилищной субсидии после истечения девятимесячного срока, предусмотренного для их реализации.

Таким образом, сдерживается процесс обеспечения жилыми помещениями данных категорий граждан, и средства федерального бюджета не могут быть реализованы в течение финансового года на цели, на которые они выделяются.

Данный законопроект предусматривал увеличение размера нормы общей площади жилья с 18 кв.м до 36 кв.м на человека, как это было сделано ранее Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» от 29 июня 2009 г. № 135-ФЗ для категорий ветеранов Великой Отечественной войны [14].

Анализ законопроектной работы последних лет, референтной теме социальности государства, тенденций и перспектив развития законодательства Российской Федерации во исполнение конституционного принципа социальности государства дает необходимые и достаточные основания для вывода о том, что с концептуально-доктринальной точки зрения наличествует преимущественно косметический характер проводившихся в жизнь в последние годы и предлагаемых на текущий момент к принятию изменений в законодательство Российской Федерации, а также системная деятельность по некоторому снятию (реальных или ожидаемых) коллизий и иных дефектов нормативно-правового обеспечения, детерминированного конституционным принципом социальности государства.

Акценты более всего расставлялись (или их предполагалось расставлять) на направлениях обеспечения потенциалов стабильности и устойчивости социально-экономической сферы в целом в Российской Федерации, но, к сожалению, почему-то принципиально без решения основных «родовых болезней» отечественной модели социального государства.

Не были введены (да и не предложены для законодательного закрепления) так ожидаемые и весьма логичные:

- пакет минимальных социальных стандартов (стандартов достойной жизни человека);
- адекватная ставка минимального размера оплаты труда (в привязке не к неадекватным, а к реальным условиям, к действительному размеру прожиточного минимума);
- минимальная ставка часовой (или дневной) оплаты труда с адекватной привязкой к экономическим реалиям;
- жесткие требования к бюджетной политике, направленной на обеспечение социальности государства;
- нормы, обеспечивающие большее согласование законодательства в социальной сфере федерального уровня и социальных кодексов субъектов Российской Федерации (вообще полагаем, что такая региональная практика достойна поддержки и значительного развития);
- пакет изменений, «излечивающих» явную дефектность социальной политики в Российской Федерации, выводящих гарантии ряда ключевых прав из разряда (качества) фиктивных в разряд (качество) реальных и действенных (размеры пособий на детей, по беременности и родам и многие другие);
- пакет изменений, «излечивающих» явную дефектность пенсионной политики в Российской Федерации.

Так и не был преодолен явно негативно зарекомендовавший себя либеральный подход (очевидно провальный) к проектированию, формированию, функционированию, обеспечению и развитию модели социального государства в России.

Библиографический список

1. *Законопроект № 983984-6 «О государственной социальной помощи лицам, находящимся за чертой бедности»* / Внесен в Государственную Думу 27.01.2016 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=983984-6&02>
2. *Пояснительная записка к проекту федерального закона «О государственной социальной помощи лицам, находящимся за чертой бедности»* // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/6646F681C50CE80743257F4700475ADF/\\$FILE/983984-6_27012016_983984-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/6646F681C50CE80743257F4700475ADF/$FILE/983984-6_27012016_983984-6.PDF?OpenElement)

3. *Законопроект* № 889649-6 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» / Внесен в Государственную Думу 29.09.2015 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=889649-6&02>

4. *Пояснительная записка* к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/F4AAFFCD4828F6AE43257ECF00257135/\\$FILE/88964-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/F4AAFFCD4828F6AE43257ECF00257135/$FILE/88964-6.PDF?OpenElement)

5. *Законопроект* № 883016-6 «О внесении дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием реализации мер социальной поддержки ветеранов боевых действий» / Внесен в Государственную Думу 17.09.2015 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=8830166&02>

6. *Пояснительная записка* к проекту федерального закона «О внесении дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием реализации мер социальной поддержки ветеранов боевых действий» // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7743F5D262F7B88343257EC300438D2C/\\$FILE/50866783-1.pdf?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7743F5D262F7B88343257EC300438D2C/$FILE/50866783-1.pdf?OpenElement)

7. *Законопроект* № 578304-6 «О внесении изменения в статью 6-1 Федерального закона «О государственной социальной помощи» (о предоставлении права на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг детям, воспитываемым одинокой матерью (отцом), а также детям, оставшимся без попечения родителей) / Внесен в Государственную Думу 29.07.2014 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=578304-6&02>

8. *Пояснительная записка* к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 6-1 Федерального закона «О государственной социальной помощи» // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/683DC24D73336F2543257D24002FD51C/\\$FILE/578304-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/683DC24D73336F2543257D24002FD51C/$FILE/578304-6.PDF?OpenElement)

9. *Законопроект* № 792582-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части расширения прав коренных малочислен-

ных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по осуществлению рыболовства в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, а также улучшения условий жизни и благосостояния» / Внесен в Государственную Думу 14.05.2015 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=792582-6&02>

10. *Пояснительная записка* к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части расширения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по осуществлению рыболовства в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, а также улучшения условий жизни и благосостояния» // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/ABC97E21A547A9CF43257E450043ED76/\\$FILE/792582-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/ABC97E21A547A9CF43257E450043ED76/$FILE/792582-6.PDF?OpenElement)

11. *Законопроект* № 939048-6 «О внесении изменения в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» / Внесен в Государственную Думу 26.11.2015 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=939048-6&02>

12. *Пояснительная записка* к проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/C4303F6653A7B0D543257F09002C64A5/\\$FILE/939048-6_25112015_939048-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/C4303F6653A7B0D543257F09002C64A5/$FILE/939048-6_25112015_939048-6.PDF?OpenElement)

13. *Законопроект* № 778269-6 «О внесении изменения в статью 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» / Внесен в Государственную Думу 24.04.2015 г. // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=778269-6&02>

14. *Пояснительная записка* к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FFF6F90EF9F530FA43257E31004309DE/\\$FILE/778269-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FFF6F90EF9F530FA43257E31004309DE/$FILE/778269-6.PDF?OpenElement)