

О.А. Феоктистова, к.э.н., руководитель Центра финансов социальной сферы, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Россия, feoktistova@nifi.ru

С.А. Власихин, младший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Россия, saw@nifi.ru

Социальный кодекс: опыт российских регионов и ожидаемый социально-экономический эффект

Аннотация

Современная система правового обеспечения сферы социальной защиты населения в Российской Федерации характеризуется множеством нормативных правовых актов как федерального, так и регионального уровней, что создает существенные проблемы как для получателей помощи, так и для самих органов власти. Перенос центра тяжести в правовом регулировании отношений, связанных с предоставлением мер социальной поддержки, на уровень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при фактическом отсутствии базовых федеральных законов приводит к достаточно серьезным различиям в региональных нормах и не способствует поддержанию на уровне государства единого правового режима регулирования отношений в данной сфере. Выход из создавшейся ситуации авторы видят в упорядочивании социального законодательства как на федеральном, так и региональном уровнях путем кодификации действующих в сфере социальной защиты населения нормативных правовых актов. Эта позиция находит поддержку в ряде регионов России, которые уже осуществили кодификацию своего законодательства в данной сфере.

В статье анализируются основные положения социальных кодексов, принятых в семи субъектах Российской Федерации ((Белгородская, Волгоградская, Омская, Ярославская, Ленинградская и Астраханская области, а также г. Санкт-Петербурге) и на основе проведенного анализа формулируются выводы и предложения по кодификации социального законодательства на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: государственные социальные расходы, меры социальной поддержки, социальные выплаты и льготы, государственная социальная поддержка, кодификация, социальный кодекс

JEL: I38, I39, H53, H75, J13

Введение

Сложившаяся система социальной поддержки населения Российской Федерации регулируется более чем 125 федеральными нормативными

правовыми актами, включая федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, а также региональными нормативными правовыми актами, количество которых в отдельных субъектах Российской Федерации не меньше, чем на федеральном уровне. Действующий массив нормативных правовых актов федерального и регионального значения создает существенные проблемы как для получателей помощи, так и для самих органов власти.

За время существования и развития системы правового обеспечения сферы социальной защиты произошли различные изменения как в принципах и подходах к ее реализации, так и в понятийном аппарате, используемом в федеральных и региональных нормативных правовых актах [Развитие..., 2017; Социальная..., 2015]. При этом ряд крайне необходимых понятий и определений не установлен федеральным законодательством, что приводит к их разночтению в региональных нормах и не способствует поддержанию на уровне государства единого правового режима регулирования отношений в данной сфере.

Возникла объективная потребность в упорядочивании социального законодательства как на федеральном, так и региональном уровнях. При этом в ряде субъектов Российской Федерации необходимость в осуществлении этой работы была не только осознана, но и реализована посредством принятия социальных кодексов, в которых систематизировано региональное социальное законодательство путем кодификации действовавших в сфере социальной защиты населения (и отмененных вследствие принятия указанных законов) нормативных правовых актов.

Помимо кодификации социальные кодексы субъектов Российской Федерации позволили ввести единые принципы предоставления социальной поддержки населения в регионе, упорядочить понятийный аппарат и упразднить дублирование в регулировании мер социальной защиты.

Учитывая перспективы кодификации федерального и регионального законодательства в сфере социальной защиты населения, представляется целесообразным рассмотреть опыт субъектов и на основе его анализа сформировать предложения по кодификации законодательства на федеральном уровне.

Опыт регионов

Действующие в настоящее время в семи субъектах Российской Федерации социальные кодексы (Белгородская, Волгоградская, Омская, Ярославская, Ленинградская и Астраханская области, а также г. Санкт-Петербург) явились результатом продуктивной правотворческой деятельности органов государственной власти указанных регионов. Это выразилось в том, что проведенная ими кодификация, как правило, не носила характер механического объединения действовавших нормативных правовых актов в сфере социальной защиты населения, а позволила переработать весь массив этих нормативных актов и по результатам проведенной работы

принять законы, формулирующие единые принципы предоставления социальной поддержки населения в регионе, упорядочить понятийный аппарат и упразднить дублирование в регулировании мер социальной защиты.

Правовое регулирование отношений в сферах социального обеспечения и социальной защиты граждан Российской Федерации базируется на нормах Конституции Российской Федерации, провозглашающей в статьях 7 и 39 основные принципы социальной политики Российского государства. Развитие и конкретизация этих принципов реализованы более чем в 80 федеральных законах и указах Президента Российской Федерации, регулирующих отношения, связанные с социальным обеспечением, социальной защитой, социальной поддержкой, социальным страхованием населения. Однако, следует признать, что при достаточно подробной регламентации указанных правоотношений, федеральное законодательство, равно как и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, как правило, не содержат определений базовых понятий, несмотря на широкое использование этих понятий в данных нормативных правовых актах, что приводит к их разночтению в региональных нормах и не способствует поддержанию на уровне государства единого правового режима регулирования отношений в данной сфере.

Примеры кодификации социального законодательства в субъектах Российской Федерации, принявших социальные кодексы, доказывают возможность объединения в одном документе нормативных положений, регулирующих всю систему мер социальной поддержки в натуральной и денежной форме для различных категорий граждан и оказания адресной социальной помощи малоимущим, а также предоставления социальных услуг в рамках социального обслуживания населения.

Так, в Ярославской области в результате принятия социального кодекса было кодифицировано 27 региональных законов и около 120 иных нормативных актов региона, устанавливавших на момент разработки меры социальной поддержки и социальной помощи или порядок их предоставления. Социальные кодексы Санкт-Петербурга и Волгоградской области каждый объединили в себе более 170 региональных нормативных правовых актов.

Существовавшая в Ленинградской области система социальной поддержки населения регулировалась более чем 60-ю областными законами, которые создавались на протяжении 15-ти лет, количество подзаконных актов приближалось к 100. С принятием кодекса, помимо него, в сфере социальной защиты населения области действуют четыре постановления областной администрации, устанавливающие порядки предоставления социальной поддержки семьям с детьми, предоставления компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, предоставления ежемесячных выплат отдельным категориям граждан и другие выплаты. Также отдельным областным законом сохранено регулирование выплат: 1) молодым специалистам, работающим в учреждениях здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, сельского хозяйства; 2) членам семей

работников добровольной пожарной охраны, в случае их гибели; 3) лицам, удостоенным почетных наград и званий Ленинградской области; 4) отдельным категориям спортсменов и тренеров; 5) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В таком подходе есть определенная логика. В кодекс были внесены те положения и категории получателей мер социальной поддержки, ставшие определенной константой вследствие достаточно сложной процедуры их отмены или изменения, что, в свою очередь, явилось их дополнительной защитой от возможных конъюнктурных и скоропалительных решений органов исполнительной власти. Практически все перечисленные категории получателей (за исключением детей-сирот) не имеют никакого отношения к социальной поддержке населения и защите граждан от социальных рисков. Они получают выплаты и льготы по другим основаниям и с иными целями. А кодекс, по нашему мнению, в своей основе должен строиться на общепринятых целях и задачах социальной защиты населения, система мер должна быть направлена на предотвращение социальных рисков влекущих снижение доходов гражданина и обеспечивать минимизацию последствий при наступлении этих самых рисков (см. вставку 1).

Вставка 1

В Докладе МОТ о социальной защите в мире 2014/15 социальное обеспечение определяется как «все меры по предоставлению льгот и пособий в натуральной или денежной форме, направленные на гарантию обеспечения защиты граждан в том числе:

- от сокращения доходов по причине болезни, инвалидности, беременности и родам, производственной травмы, безработицы, старости или смерти члена семьи;
- от нехватки средств на оплату медицинской помощи;
- от нехватки собственных средств семьи на содержание иждивенцев;
- от социальной изолированности.

Перечень пособий и льгот, относящихся к основным социальным гарантиям включает в себя пособия и льготы: 1) семье и на ребенка; 2) по болезни и на медицинское обслуживание; 3) по беременности и родам; 4) по инвалидности; 5) по старости; 6) по случаю утраты кормильца; 7) по безработице и в области занятости; 8) при производственной травме. Этот перечень не является «закрытым»: в него могут быть включены также и «другие пособия и льготы в денежной и натуральной форме».¹

Примеры кодификации социального законодательства в субъектах Российской Федерации, принявших социальные кодексы, доказывают возможность объединения в одном документе нормативных положений, регулирующих всю систему мер социальной поддержки в натуральной и денежной форме для различных категорий граждан и оказания адресной социальной помощи малоимущим, предоставления социальных услуг в рамках социального обслуживания населения. В частности, в Омской области законодатели также включили в социальный кодекс положения, регулирующие сферу социального обслуживания населения. Органы

¹ Доклад о социальной защите в мире 2014/15 /Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М.: МОТ, 2015. URL: http://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_390985/lang--ru/index.htm

государственной власти Ленинградской области планируют в перспективе распространить сферу влияния своего кодекса на социальное обслуживание населения.

Кодификация социального законодательства в регионах, принявших социальные кодексы, позволила достичь следующих положительных эффектов:

- осуществлена полная инвентаризация социальных обязательств региона, механизмов и форм их предоставления;
- в кодексах закреплены основы правового регулирования, цели, задачи и принципы социальной защиты населения, направления развития социальной защиты на региональном уровне;
- объединено множество действовавших правовых актов, проведены отбор, переработка и согласование между собой всех необходимых норм в одном документе, что позволяет гражданам из единого документа узнать, на какие меры социальной поддержки и (или) социальные услуги они могут претендовать, какой орган власти отвечает за предоставление той или иной услуги, выплаты, пособия, компенсации, помощи;
- действие мер социальной поддержки стабилизировано во времени.

Достижение стабилизации действия мер социальной поддержки во времени, как показала практика применения социальных кодексов, в совокупности с тем, что регулирование всех мер социальной поддержки граждан «поднято» на уровень регионального законодательства (социального кодекса), имеет, как может показаться на первый взгляд, и определенный негативный эффект: длительность процесса внесения в социальный кодекс изменений в случае необходимости срочного принятия новой нормы, изменения или отмены действующих норм. Вместе с тем, при наличии скоординированной позиции законодательной и исполнительной власти даже такой длительный процесс может быть осуществлен в оптимальные сроки при том, что процедура внесения изменений и дополнений в социальные кодексы ничем не отличается от процедуры внесения поправок в другие региональные законы. Кроме того, как уже отмечалось, более сложный механизм изменения действующего закона, нежели нормативного правового акта органа исполнительной власти, является действенным фильтром, позволяющим пропустить в законодательный акт лишь те изменения и дополнения, необходимость которых очевидна. И, наконец, кодекс, как форма законодательного акта — это фундаментальный нормативный правовой акт, посредством которого систематизируются отношения всей отрасли права, в том числе и на региональном уровне. При этом он закрепляет основы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений, а потому не отменяет существование других видов нормативных актов, более того, при определенных условиях, предполагает их необходимость.

Введение одновременно с принятием социального кодекса критериев нуждаемости и принципа адресности при предоставлении ряда мер

социальной поддержки позволило регионам существенно увеличить эффективность ее предоставления.

Наиболее характерными примерами служат социальные кодексы Волгоградской и Ленинградской областей, которые изначально строились на основе принципа адресности и учета нуждаемости получателей поддержки. Так, в Волгоградской области² в содержание кодекса регион ввел новые подходы к измерению нуждаемости в адресной социальной помощи. Помимо критерия нуждаемости по доходам были введены требования к имуществу семьи, а также требования к трудоспособным гражданам работать или находиться в поиске работы и не являться индивидуальными предпринимателями. Принципы нуждаемости и адресности также изначально закладывались в кодекс Ленинградской области. Главной целью, которую ставили перед собой разработчики Социального кодекса, было повышение размера выплат тем, кто в этом особенно остро нуждается – семьям и одиноко проживающим гражданам, чей доход по независящим от них обстоятельствам низок. Однако подход разработчиков данного кодекса отличается от других, поскольку здесь используется в качестве критерия нуждаемости не прожиточный минимум, а средний или среднедушевой доход (далее – СД) получателя и несколько линий отсечения и разные наборы мер социальной поддержки при доходе: 40% от СД³, 70% от СД⁴ и 100% от СД⁵. При доходе ниже величины 1ПМ, как и сейчас, будет предоставляться государственная социальная помощь, поскольку это требование установлено федеральным законодательством. Остальные выплаты будут зависеть от критерия нуждаемости.

² Осуществлялась поэтапная работа по перестройке всей системы социальной поддержки в сторону адресности. По результатам аудита областной контрольно – счетной палаты Комитетом был проведен тщательный анализ региональных подходов к предоставлению мер социальной поддержки и различных видов социальной помощи с учетом особенностей различных категорий получателей (профессиональный, категориальный и адресный). Были выработаны конкретные решения о необходимых изменениях, произошла приоритизация целей и задач, стоящих перед социальной поддержкой региона и только после этого регион приступил к созданию самого кодекса.

³ Граждане смогут претендовать на ежемесячное пособие на ребенка; ежемесячную компенсацию на питание беременным женщинам, кормящим матерям и на детей до 3 лет; ежемесячную денежную компенсацию части расходов на оплату жилого помещения по договору найма семьям с детьми; бесплатное питание в образовательных организациях детям.

⁴ Граждане смогут претендовать на ежемесячную денежную выплату ветеранам труда Ленинградской области, «детям войны», инвалидам боевых действий и супруге (родителю) погибшего (умершего) инвалида; денежную выплату на приобретение школьного комплекта на ребенка из многодетных (приемных) семей; ежемесячную денежную компенсацию на оплату жилищно-коммунальных услуг многодетным и приемным семьям; бесплатный проезд на детей-школьников из многодетных семей; бесплатное питание в образовательных организациях детям из приемных и многодетных семей.

⁵ Граждане смогут претендовать на единовременное пособие при рождении ребенка; дополнительное пособие при рождении тройни в семье; единовременную выплату на приобретение жилья при рождении тройни; материнский капитал при рождении третьего и последующего ребенка; ежемесячную денежную выплату при рождении третьего ребенка и последующих детей в семье; обеспечение транспортным средством многодетных семей, воспитывающих семь и более детей; ежемесячную денежную компенсацию по оплате жилищно-коммунальных услуг специалистам сельской местности и поселков городского типа Ленинградской области (с 01.01.2019 года); денежную компенсацию части родительской платы за присмотр и уход за детьми, посещающими детские дошкольные организации.

Анализ построения социальных кодексов показал существенные различия в их структурах, что является следствием отсутствия «базового» законодательного акта федерального уровня, который мог бы служить модельным законом и ориентиром в плане юридической техники для субъектов Российской Федерации. Так, например, кодексы Волгоградской и Астраханской областей структурно состоят только из глав, которые делятся на статьи, а в кодексах Омской, Белгородской, Ленинградской и Ярославской областей и Санкт-Петербурга структура представлена разделами, главами и статьями. Содержание разделов и глав также у всех кодексов различное. Единым является только то, что в каждом кодексе есть часть, содержащая общие для всего документа положения (включая цели и задачи, принципы социальной защиты в регионе, терминологию, основание для назначения мер социальной поддержки) и специальную, или особенную часть, которая регулирует конкретные области социальной поддержки.

Вместе с тем, следует отметить, что при наличии существенных различий в анализируемых социальных кодексах им присуща еще одна общая черта – в основу структуры социальных кодексов заложены не социальные риски, на защиту от реализации последствий которых и направлена социальная поддержка, а существующий категориальный принцип построения российской социальной поддержки. Чаще всего особенная часть кодекса строится в зависимости от категорий получателей где каждая глава посвящена отдельной категории. Однако в некоторых кодексах эта стройность разбивается включением в кодекс глав, регулирующих предоставление конкретных мер социальной поддержки⁶.

Выводы и предложения для федерации

Изучение содержания региональных социальных кодексов и опыта их применения на практике показало целесообразность создания кодифицированного федерального закона, регулирующего отношения в сфере социальной защиты граждан, относящихся к ведению Российской Федерации, определяющего цели и задачи социального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающего общие для Российской Федерации принципы реализации социальной защиты населения, а также понятийный аппарат, обеспечивающий единый правовой режим регулирования отношений в данной сфере.

Принятие такого закона, вне зависимости от его наименования (Социальный кодекс Российской Федерации, Основы социального

⁶ Например, «Глава 18. Предоставление льготного питания в образовательных учреждениях Санкт-Петербурга отдельным категориям граждан» и «Глава 19. Специальное транспортное обслуживание отдельных категорий граждан» в кодексе Санкт-Петербурга или «Глава 14. Меры социальной защиты, связанные с предоставлением жилищно-коммунальных услуг» в белгородском кодексе. Более того, белгородский кодекс содержит отдельную главу 12 «Формы предоставления мер социальной защиты в сфере здравоохранения», а кодекс Санкт-Петербурга главу 21 «Финансирование расходов, связанных с приобретением и заменой газовых плит, газовых водонагревательных колонок, электрических плит, не подлежащих ремонту и установленных в жилых помещениях жилищного фонда в Санкт-Петербурге» и главу 22 «Финансирование расходов, связанных с устройством внутренней системы газоснабжения объектов жилищного фонда в Санкт-Петербурге».

законодательства Российской Федерации и т.п.) позволит также четко определить полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и разграничить эти полномочия по предметам совместного ведения в данной сфере общественных отношений [Золотарева..., 2014; Кутафина..., 2012]. Кроме того, создание и принятие указанного федерального закона активизирует соответствующие правотворческие процессы в субъектах Российской Федерации.

В основу концепции Кодекса, на наш взгляд, должен быть положен подход к формированию и правовому закреплению социальной защиты населения как системы страховых [Колесников..., 2011] и нестраховых мер, обеспечивающих условия для предотвращения и преодоления последствий реализации социальных рисков в отношении граждан, а также собственно концепция социальных рисков, включая перечень социальных рисков, защита от наступления которых гарантируется на государственном уровне. В связи с этим, в предмет регулирования Кодекса должны быть включены только правоотношения в сфере мер социальной поддержки и социального обслуживания граждан. Вопросы социального и медицинского страхования, пенсионного обеспечения граждан предлагается оставить в области регулирования соответствующих федеральных законов.

Концепция социальных рисков, является стандартом для международной практики. Под социальным риском понимается предполагаемое событие наступления недостаточной материальной обеспеченности. При таком подходе основанием для предоставления мер социальной поддержки и (или) социальных услуг гражданам является наступление последствий реализации любого из социальных рисков, на защиту от которых направлена система социальной защиты – недостаточность доходов, снижение их уровня или их отсутствие из-за:

- рождения (усыновления) детей;
- постоянной утраты трудоспособности в силу возраста (социальная поддержка пожилых граждан, вышедших на пенсию);
- ограничения жизнедеятельности, вызванного нарушениями здоровья (инвалидности);
- временной потери работы трудоспособным (социальная поддержка граждан и их семей в случае безработицы, потери работы);
- вынужденного перемещения (миграции);
- других причин, в силу которых гражданин оказался в трудной жизненной ситуации ввиду недостатка у человека или семьи ресурсов, таких как товары и услуги, или отсутствия возможности участвовать в жизнедеятельности так, как это доступно большинству людей в настоящее время.

Исходя из концепции рисков в Кодекс, не попадают меры социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от радиации, а также

многочисленные категории граждан, основанием для предоставления которым гарантий, льгот и компенсаций, является их профессиональная деятельность. Эти меры по-прежнему должны регулироваться отдельными федеральными законами, поскольку они не относятся по своему целевому назначению к социальной защите населения.

При разработке социального кодекса особое внимание должно быть уделено формированию понятийного аппарата, поскольку создание единого терминологического поля в сфере социальной поддержки и социального обслуживания на федеральном, региональном и местном уровнях власти будет способствовать обеспечению:

- точности и достоверности определения круга и числа получателей/реципиентов социальной поддержки и социального обслуживания;
- единству оснований и условий предоставления мер социальной поддержки и социального обслуживания;
- обоснованности и единству расчетов бюджетных расходов на предоставление мер социальной поддержки и социального обслуживания;
- возможности осуществления сравнительного анализа, контроля и оценки результативности и эффективности предоставления социальной поддержки и социального обслуживания.

В заключении следует отметить, что принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, кодифицировавших нормативную базу социальной защиты населения, меры по совершенствованию этой сферы правового регулирования являются лишь первым шагом к серьезной переоценке принципов формирования системы социальной защиты, оснований возникновения государственных обязательств по реализации мер социальной защиты и социальной поддержки населения России. Необходимость в построении четкой и стройной системы правового регулирования в области социальных правоотношений становится недостаточно очевидной при констатации того, что эта работа была проведена в семи субъектах Российской Федерации, тогда как 78 регионов не приступали или приостановили работу по кодификации нормативных правовых актов в сфере социальных правоотношений. По нашему мнению, начало такой работы на федеральном уровне – создание и обсуждение сначала концепции, а затем и проекта Социального кодекса Российской Федерации должно послужить соответствующим сигналом региональным органам государственной власти для переосмысления своего видения развития социального законодательства в регионах России.

Литература

1. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России : адресность нуждаемость, универсальность / Под ред. к.э.н. В. Назарова и А. Пошарац. [Научный доклад]. М., 2017. [Режим доступа: URL: <http://ssrn.com/abstract=3068625> (01.03.2018)].

2. Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет: докл. к XVI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7–10 апр. 2015 г. / Отв. ред. Я. И. Кузьминов, Л. Н. Овчарова, Л. И. Якобсон ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

3. Золотарева А. Б. Закон о монетизации льгот : разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты / Золотарева А. Б. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 94-104.

4. Кутафина О. Е. Минимальные нормы социальной защиты в международном праве [Электронный документ] // Экономика и право. 2012. №2. С. 176–180. Режим доступа: URL: <http://www.economy.law-books.ru/2-12/2-21-12.PDF>

5. Колесников М.М. Сущность и содержание социально-страховой защиты занятого населения // Народонаселение. 2011. № 2 (52). С. 057-061.