

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКЕ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

В.Ф. Баркатунов,
заведующий кафедрой
«Философия, история и право»,
Курский филиал Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации, к.с.н., доцент.
Россия,
г. Курск.

*«...чего у нас вообще недостает в России: твёрдой и ясной воли, а такую коллективную
непреодолимую волю может проявить, конечно, только закон».*
П.А. Столыпин.

Анализ действующего регионального законодательства в сфере социальной поддержки населения свидетельствует о его разнообразии не только по формам, но и по содержанию. При этом в отдельных случаях региональное законодательство оказывается намного более оперативным и совершенным по сравнению с федеральным. Во многих субъектах федерации ежемесячные выплаты производятся до достижения ребёнком трёх лет, тогда как федеральные выплаты прекращаются по достижении ребёнком полутора лет. Это объективно необходимо с учётом того, что уровень безработицы в регионах остаётся по-прежнему высоким, мест в дошкольных учреждениях катастрофически не хватает, а уровень заболеваемости среди детей, посещающих эти учреждения в возрасте до 3 лет, не снижается.

По всей видимости, уже давно назрела настоятельная потребность перенести это положение регионального законодательства на уровень Российской Федерации. Заслуживает внимание опыт законодателей Белгородской области, на территории которой действует Социальный кодекс Белгородской области, который объединил разрозненное социальное законодательство региона, систематизировал его и тем самым обеспечил доступность его населению области [8]. Законодательство Липецкой области предусматривает возможность присвоения звания «За верность отцовскому долгу» [2]. Всё это свидетельствует о необходимости тщательного изучения регионального опыта социальной поддержки населения, а в отдельных случаях распространения его на территорию других субъектов или уровень федерации в целом.

Естественно это только поверхностный анализ мер социальной поддержки отдельных категорий граждан на региональном уровне. Однако и он свидетельствует о многих проблемах, которые нам необходимо решать. Ни для кого не секрет, что сегодня услуги стоматолога стали практически недоступными для большинства жителей городских и сельских поселений, а сама отрасль превратилась в высокодоходный бизнес без всякой социальной окраски. Такая же ситуация складывается и в сфере предоставления

ритуальных услуг. Именно с высоким уровнем прибыльности связано массовое появление различных учреждений этого типа на территории Курской и соседних с нами областей. При этом цены даже на элементарные услуги этих учреждений, остаются недоступными для основной части населения регионов. Понимание этих проблем и заставило парламентариев многих субъектов федерации принимать региональные нормативно-правовые акты, снижающую их остроту и обеспечивающих относительную социальную стабильность. По сути дела региональное социальное законодательство в очередной раз выполнило функции антикризисного управления в социальной сфере. Конечно, во многих случаях, всё зависит от возможностей региональных бюджетов, которые, к сожалению, весьма ограничены. Видимо не все субъекты федерации могут позволить бесплатное зубопротезирование для пенсионеров и эту проблему необходимо решать на федеральном уровне.

Таблица 1

**Некоторые показатели социальной поддержки населения по
регионам
(по состоянию на 2013 г.)**

Наименование показателя	Курск	Белгород	Липецк.	Воронеж.	Брянск	Орёл
Размер регионального мат. капитала	75 000	50 000	50 000	100 000	50000	100 000
Ежем. ден. выпл. «Ветеранам труда»	379	665	355	526		452
Ежем. ден. выпл. на второго ребёнка до 3-х лет	2 000	-	1000	2 100	-	-
Ежем. ден. выпл. на третьего ребёнка до 3-х лет (руб.)	Прож. мин.	Прож. мин.	Прож. мин.	Прож. мин.	Прож. мин.	Прож. мин.
ЕДВ семье, в которой родились 3 ребёнка (одновременно)	100 000	-	1 200 000	-	-	-
Ежемесячная доплата к пенсии детям, родители которых погибли в горячих точках	-	-	3 120	-	-	-
Бесплатное зубопротезирование	50%	отд.кат	5 500	отд. кат.	отд. кат.	Отд. кат.

В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» женщины, вставшие в ранние сроки беременности на учёт в медицинские учреждения (до 12 недель) имеют право на получение единовременной выплаты в сумме 490 рублей, однако получают они её только при рождении ребёнка [1]. С учётом того, что в течение срока беременности, женщина должна как минимум ежемесячно проходить медицинский осмотр, возникает вопрос, за что и как она будет добираться до районной больницы, в которой не всегда может быть необходимый специалист.

По всей видимости, нам придётся эти выплаты производить ежемесячно, например, с 3 месяца беременности и до рождения ребёнка, но для этого необходимо изменение федерального законодательства. В этой ситуации, конечно, должно вмешиваться региональное законодательство.

Так, Закон Липецкой области от 27.03.2009 г. № 259-ОЗ «О социальных, поощрительных выплатах и мерах социальной поддержки в сфере семейной и демографической политики, а также лицам, имеющим особые заслуги перед Российской Федерацией и Липецкой областью» предусматривает предоставление санаторно-курортного лечения молодым, малообеспеченным, беременным женщинам, при этом стоимость путёвки превышает 35 000 рублей и оплачивается за счёт областного бюджета [2].

В соответствии с ФЗ № 81 единовременное пособие при рождении ребёнка составляет на сегодняшний день чуть больше 13 000 рублей и с учётом уровня инфляции уже не покрывает минимальных расходов молодой семьи при рождении ребёнка. Необходимо увеличивать эту сумму как минимум в три раза, однако когда это будет пока неизвестно. Вышеупомянутый закон Липецкой области предусматривает выплату лицам из числа сирот, у которых родился ребёнок, единовременного пособия в сумме 20 000 рублей. В Москве получить единовременное пособие при рождении ребенка могут молодые родители возрастом до 30 лет. Сумма пособия на первого ребёнка равна 5 прожиточных минимумов (52,25 тыс. рублей на 2013 год), на 2-го ребенка – 7 прожиточных минимумов (73,15 тыс. рублей), на 3-го и последующих детей – 10 прожиточных минимумов (100,45 тыс. рублей). В Санкт-Петербурге сумма единовременной компенсационной выплаты при рождении ребёнка равна 20,52 тыс. руб. при рождении первого ребёнка, 26,87 тыс. руб. при рождении второго ребёнка, 33,58 тыс. руб. при рождении третьего и последующих детей.

В Брянской области выплачивается единовременное пособие в размере 2 тыс. рублей при рождении третьего и последующих детей. В Воронежской области единовременная губернаторская выплата составляет 20 тыс. рублей вне зависимости от того, родился ли первый, второй или третий ребёнок в семье. В Курской области выплачиваются ежемесячные дополнительные пособия на каждого родившегося второго и третьего ребёнка до 3 лет, в размере 2 и 3 тысячи рублей соответственно. В Липецкой области выплачивают региональное единовременное пособие только при рождении третьего ребёнка и последующих детей, которое составляет на 2013 год – 50 тыс. рублей. В Московской области выплачивают при рождении второго ребёнка единовременное пособие в размере 2 тыс. рублей, а третьего и последующих детей – 10 тыс. рублей. Если родилась двойня, то в этом случае сумма пособия возрастает до 20 тыс. рублей, трёх и более детей – до 50 тыс. рублей. Конечно, это серьёзная помощь семье со стороны региональных властей и она направлена не только на укрепление института семьи и укрепление здоровья подрастающего поколения, но и прямо или косвенно работает на авторитет региональной власти.

Закон Липецкой области от 02.12.2004 г. № 142-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребёнка» предусматривает также следующие выплаты: а) ежемесячное пособие на ребёнка – 200 рублей; б) ежемесячное пособие на ребёнка-инвалида – 500 рублей; в) ежемесячное пособие на детей одиноких матерей – 400 рублей; г) ежемесячное пособие на детей, родители которых

уклоняются от уплаты алиментов – 300 рублей; д) ежемесячное пособие на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву – 300 рублей; е) ежемесячное пособие на детей из многодетных семей – 300 рублей. Естественно это расходные обязательства областного бюджета и они хотя бы минимально смягчают остроту жизненной ситуации [3].

Законодательство Курской области в этой связи предоставлено целым рядом нормативно-правовых актов, среди которых особое место занимает закон Курской области от 10 декабря 2008 года № 108-ЗКО «О государственной поддержке семей, имеющих детей в Курской области». По сравнению с аналогичным законом Липецкой области в отдельных случаях им создаются более благоприятные условия для жителей Курской области. Так, в соответствии со ст. 14 этого закона, многодетные семьи, в составе которых есть восемь и более детей в возрасте до 18 лет, получают пособие в размере 5000 рублей ежемесячно на семью. Предусматривается компенсация расходов многодетных семей на оплату жилого помещения и коммунальных услуг до 100%, если в семье 11 и более детей, право на бесплатное посещение выставок, музеев, право на компенсацию стоимости школьной одежды и ряд других [4].

В соответствии с законом Курской области от 17 августа 2012 года «О выплате денежных средств на содержание усыновлённого ребёнка» усыновители получают ежемесячно от 4967 рублей до 5645 рублей в зависимости от возраста усыновлённого и до достижения им 18 лет. Данное положение распространяется только на те правоотношения, которые возникли после 1 января 2013 года [5]. Главное даже не в этих денежных выплатах, а в том, что региональное законодательство практически сломало порочную практику, когда опекун получал денежное вознаграждение за исполнение им своих обязанностей, но как только он усыновлял ребёнка, выплаты прекращались. Норма права не стимулировала усыновление ребёнка. Наверное, такие примеры можно привести и по другим субъектам федерации и это ещё раз свидетельствует о необходимости оценки регулирующего воздействия не только на стадии разработки проектов нормативно-правовых актов и, но и на стадии их применения.

Региональное законодательство Воронежской области предусматривает выплату ежемесячной денежной компенсации на приобретение полноценного питания беременным женщинам и кормящим матерям в сумме 1730 рублей. Ежемесячная денежная компенсация на приобретение полноценного питания для детей первого года жизни составляет 3891 рубля, а ежемесячная денежная компенсации на приобретение полноценного питания для детей второго и третьего года жизни составляет 2162 рублей. При этом региональное законодательство по сути дела этими выплатами компенсировало отсутствие на территории области региональных выплат на второго ребёнка, но в то же время создало относительно благоприятные условия для беременных и для детей первого года жизни, что чрезвычайно важно в сегодняшних экономических условиях.

Региональное законодательство в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан должно быть предметом постоянного мониторинга, прежде всего со стороны Министерства труда и социальной защиты. Именно это министерство может обобщать региональный опыт и рекомендовать его к внедрению. Речь не идёт об ограничении прав законодательных органов субъектов федерации, речь идёт о создании благоприятных условий для распространения положительного опыта в данной сфере правового регулирования. Такую же оценку регулирующего воздействия регионального закона могут и должны проводить и различные институты гражданского общества, прежде всего различные общественные организации в т.ч. советы, партии, палаты. При этом они должны постоянно взаимодействовать с такими государственными структурами как аппараты уполномоченных по правам человека, предпринимателей, несовершеннолетних и т.д. От оценки регулирующего воздействия не может уклоняться и сам разработчик того или иного нормативно-правового акта.

На территории нашей области действует закон от 27 февраля 2007 года №13-ЗКО «О воспитании и обучении детей инвалидов на дому в Курской области» [6]. Исполнение этого закона должны контролировать не только заинтересованные ведомства, но и региональные парламентарии. Более того, по результатам оценки его регулирующего воздействия, возможно появление законодательной инициативы о внесении изменений в федеральное законодательство. Закон позволяет в отдельных случаях обучать ребёнка-инвалида самому родителю, при этом его труд оплачивается государством. Предвижу скептицизм определённой части аудитории к этому положению регионального закона, однако наши парламентарии увидели существование этой острейшей проблемы и попытались её решить силами законодательства Курской области. Наверное, этот закон можно и нужно совершенствовать, но для этого как раз и необходима оценка его регулирующего воздействия. Это является особенно актуальным в свете Указа Президента РФ от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в свете защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Это ещё раз подчёркивает, что региональное законодательство иногда более оперативно реагирует на возникающие проблемы в силу его близости и к населению и к проблемам самого региона.

Именно региональное законодательство в социальной сфере во многом определяет уровень профессиональной подготовки депутатского корпуса, необходимо увидеть проблему и доказать необходимость её решения своим коллегам по депутатскому корпусу. Однако увидеть проблему мало, необходимо разработать механизм её решения и источники финансирования этого механизма. При этом необходимо просчитать эффекты не только экономического характера, но и социального, политического, международного содержания.

К сожалению, многие региональные нормативно-правовые акты просто невозможно отличить от федеральных. Правотворчество депутатов их принимавших сводилось только к изменению нумерации и даты. В то же

время, отдельные законы Курской области, являются ярким примером того, что депутатами проводится и предварительная оценка проектов нормативно-правовых актов и оценка последствий его применения. Примером такого отношения является закон Курской области от 1 февраля 2012 года № 12-ЗКО «Об организации деятельности приёмных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Курской области». Существует острейшая социальная проблема неустроенности стариков, пожилых и инвалидов. Попасть в дом престарелых, стало весьма не просто, а условия для проживания во многих случаях, оставляют желать лучшего, в силу особенностей возрастной психологии, а также в силу того, что иногда рядом с пожилым человеком, который всю жизнь проработал на заводе, оказывается человек всю жизнь находившийся в местах лишения свободы. Один жил по закону, другой «по понятиям». Трудно в этой ситуации добиться психологической совместимости, даже если администрация этого дома, искренне будет желать этого. Проблема эта характерна для всех регионов России, возможно, кроме регионов Северного Кавказа, и причины её кроются в разрушении института семьи и основ нравственности. Законодательство Курской области предусматривает возможность устройства престарелого в приёмную семью, при этом эта семья получает за это ещё и денежное вознаграждение.

Опять предвидим скептицизм оппонентов, однако видимо нам не следует всем забывать о том, что право в т.ч. и региональное должно способствовать укреплению норм нравственности, а не разрушать их. И если эти правом, которое устанавливается законодательством Курской области, воспользуется хотя бы один гражданин, – фактически региональное законодательство оказало помощь как минимум трём участникам правоотношений. Я имею в виду и семью, принявшую пожилого человека, и государственную структуру, в которой освободилось место для более обездоленного. Позволю себе надеяться, что эта помощь будет оказана и детям этого пожилого человека, эта норма права может быть подтолкнёт к переоценке отношений с родителями. Право не может разрушать основы нравственности, и оно в этой ситуации способствует укреплению морали.

На территории Курской области действует целый ряд законов направленных на социальную поддержку старшего поколения. Это, прежде всего, закон Курской области от 9 июня 2007 года № 42-ЗКО «О звании Ветеран труда Курской области», который регламентирует порядок присвоения звания «Ветеран труда Курской области». Аналогичные законы разработаны и действуют на территориях соседних с нами регионов. Во многих из них трудовой стаж для присвоения этого звания на пять лет меньше, чем это предусмотрено законом Курской области. В соответствии с ЗКО № 42 этот стаж для мужчины должен составлять 45 лет, а для женщины 40 лет. При этом они должны проработать не менее 20 лет на территории Курской области. [7] В условиях массовой безработицы и широко распространившегося вахтового метода трудоустройства, через несколько лет это звание просто некому будет присваивать на территории нашей области. Это абсолютно не значит, что закон не нужен, его социально-

воспитательное значение чрезвычайно велико. В своё время на федеральном уровне отменили нормативно-правовой акт, касающийся присвоения звания «Герой социалистического труда», сегодня мы вынуждены его реанимировать. Общество и государство должно отдавать дань уважения этой категории граждан. Практически речь идёт о необходимости не только предварительной оценки регулирующего воздействия закона, но и последующей. Цель последующей оценки регулирующего воздействия, внесение корректив в действующий нормативно-правовой акт для повышения эффективности его применения. Не последнее слово в такой оценке может и должно принадлежать различным институтам гражданского общества, но при этом мы не должны забывать, что эти институты находятся в состоянии формирования, а стало быть, и государство, и профессиональные юристы и «Союз интеллигенции Курской области» должны и могут находить точки соприкосновения в процессе оценки регулирующего воздействия как готовящегося, так и действующего законодательства.

В сфере влияния регионального социального законодательства находятся достаточно широкий круг граждан проживающих на территории субъекта федерации. В этой связи, вызывает недоумение отсутствие в учебных программах многих учебных заведений готовящих управленцев и экономистов полноценных учебных курсов «Региональное законодательство» и «Право социального обеспечения». К сожалению и при подготовке юристов введение учебного курса «Оценка регулирующего воздействия» пока находится в стадии обсуждения, а ведь речь идёт не только об эффективности правового регулирования общественных отношений, но и в целом о качестве государственного управления.

Законодательство Курской области и, в частности, закон Курской области от 1 декабря 2004 года № 58-ЗКО, предусматривает меры социальной поддержки труженикам тыла. Аналогичные законы приняты и в соседних субъектах федерации. Ежемесячные денежные выплаты колеблется незначительно и составляют от 200 рублей до 400 рублей.

Отдельные нормативно-правовые акты предусматривают меры социальной поддержки иным категориям граждан. Так, например закон Курской области от 1 декабря 2004 года № 59-ЗКО, предусматривает меры социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам пострадавшим от политических репрессий [8]. Сравнение этого закона с предыдущим позволяет увидеть много общего между ними. И за эти общим прослеживается некоторый формализованный подход к разрешению проблемы. Косвенным подтверждением этих выводов является такая мера социальной поддержки этой категории граждан, как «первоочередная установка стационарного телефона» и «компенсация в полном объёме расходов, связанных с установкой основного телефонного аппарата». Наверное, актуальность этой меры социальной поддержки давно утрачена в связи с внедрением системы сотовой связи и возможно эту меру социальной поддержки пора заменить иной.

Одновременно следует обратить внимание на то, что законодатель постоянно работает над совершенствованием закона Курской области «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий». В частности, с 2013 года, планируются изменения, касающиеся размера расходов на погребение. Постановлением администрации Курской области утверждён План мероприятий «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013-2018 годы) Курской области», которым предусматривается постоянный мониторинг эффективности исполнения регионального законодательства в социальной сфере и направление отчётов в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [10].

Так законодатель осуществляет оценку регулирующего воздействия закона на стадии его применения. При этом учитываются объективные данные, которые отражаются в финансово-экономическом обосновании. Изменение закона в сторону усиления социальной защищённости населения, во многих случаях, влечёт за собой увеличение расходной части бюджета субъекта федерации. Именно в этой связи парламентарии должны избегать популистских предложений, не подкреплённых экономическими расчётами.

Однако одинаково опасно учитывать только экономический критерий для оценки регулирующего воздействия закона. В этой связи достаточно вспомнить горький опыт самостоятельности Калининградской области, когда ради достижения экономического эффекта транспортный налог на территории субъекта федерации увеличили в 7-10 раз, что спровоцировало резкое обострение социальной напряжённости, последующую отмену «экономически целесообразного» закона и смену руководства области.

В этой связи не может не тревожить то, что во многих субъектах федерации главными «оценщиками» эффективности закона стали именно финансово-экономические службы. Вне всякого сомнения, эти службы накопили значительный опыт экономического анализа управленческой деятельности, они обладают специальным инструментарием и методикой его применения, но, как известно при решении сложных проблем необходимо учитывать самые различные точки зрения. Именно по этой причине оценка регулирующего воздействия это не только дело экономистов, но и юристов, управленцев, социологов, психологов. Только комплексная оценка всеми специалистами регулирующего воздействия закона в социальной сфере способна обеспечить его действительно высокую социальную эффективность и привести к сплочению общества, а не к его расколу. В противном случае проект замены транспортного налога на экологический налог, размер которого будет зависеть не от мощности двигателя, а от возраста автомобиля, может вообще перечеркнуть конституционное положение, в силу которого наше государство – это социальное государство. Как нам известно, социальное государство – это государство, которое заботится о гражданах стоящих за рамками формального равенства. Это, прежде всего дети, инвалиды, безработные, пенсионеры и иные категории граждан находящихся в трудной жизненной ситуации. Именно региональное законодательство

способно не только оказывать влияние на уровень защищённости этих категорий граждан, но и активно влиять на федеральное законодательство.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».
2. Закон Липецкой области от 27.03.2009г. № 259-ОЗ «О социальных, поощрительных выплатах и мерах социальной поддержки в сфере семейной и демографической политики, а также лицам, имеющим особые заслуги перед Российской Федерацией и Липецкой областью».
3. Закон Липецкой области от 02.12.2004г. № 142-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка»
4. Закон Курской области от 10 декабря 2008 года № 108-ЗКО «О государственной поддержке семей, имеющих детей в Курской области».
5. Закон Курской области от 17 августа 2012 года № 78-ЗКО «О выплате денежных средств на содержание усыновлённого ребёнка».
6. Закон Курской области от 27 февраля 2007 года № 13-ЗКО «О воспитании и обучении детей инвалидов на дому в Курской области».
7. Закон Курской области от 9 июня 2007 года № 42-ЗКО «О звании Ветеран труда Курской области».
8. Закон Курской области от 1 декабря 2004 года № 59-ЗКО «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий».
9. Закон Белгородской области от 28 декабря 2004 года № 165 «Социальный кодекс Белгородской области».
10. Постановление Администрации Курской области от 25 марта 2013 года № 159-па «Об утверждении плана мероприятий (региональной Дорожной карты) «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013-2018 годы) Курской области».
11. Столыпин П.А. Речь о необходимости издания нового экстренного закона в целях оздоровления столицы, произнесенная в Государственной думе 11 января 1911 года.