ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ ОРИЕНТИРОВ В ОПРЕДЕЛЕНИИ УРОВНЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН ПОСОБИЯМИ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ОПЫТА БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНА

АНТОНОВА Наталья Владиславовна, старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: labour@izak.ru

Статья посвящена некоторым проблемам правового регулирования обеспечения населения пособиями из государственного бюджета (бюджетными пособиями) в России, Белоруссии и Казахстане.

Автор акцентирует внимание на неблагоприятной ситуации, связанной с недостаточностью, а в отдельных случаях и со снижением уровня обеспечения пособиями по материнству, по уходу за ребенком, на ребенка, по безработице и др.

Сравнительно-правовой анализ национального законодательства стран позволил сделать вывод, что в основе определения размеров таких пособий лежит определенный государством социальный стандарт (норматив): в России — твердая денежная сумма; в Белоруссии — наибольшая величина бюджета прожиточного минимума и базовая величина; в Казахстане — месячный расчетный показатель.

Отмечается, что перечисленные стандарты в России и Казахстане (базовая величина в Белоруссии) в большинстве своем не достигают величины прожиточного минимума, так называемого физиологического минимума, сопоставимого с таким социальным ориентиром, как «приемлемый уровень жизни». Приводятся взгляды российских ученых о необходимости нормативного закрепления социальных ориентиров — «достаточный» и «достойный» уровень жизни.

Автором предлагается для российских пособий на детей разработать социальный стандарт — минимальный потребительский бюджет семьи, который по содержанию предоставляемых благ превосходил бы прожиточный (физиологический) минимум и мог бы соотноситься с социальным ориентиром «достаточного» уровня жизни. Для пособия по безработице и пособий по материнству в отсутствие иных социальных стандартов предлагается использовать величину прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране.

Автор также говорит о необходимости разработки единого акта о бюджетных пособиях, в том числе в рамках СНГ или ЕАЭС (Модельный закон), который мог бы содержать единые социальные ориентиры (стандарты, нормативы) для бюджетных пособий.

Ключевые слова: гармонизация законодательства о социальном обеспечении, бюджетные пособия, социальный ориентир (стандарт, норматив), прожиточный (физиологический) минимум, минимальный потребительский бюджет семьи.

ROLE OF SOCIAL GUIDANCE IN DETERMINING THE LEVEL OF SECURITY OF RUSSIAN CITIZENS BENEFITS FROM THE STATE BUDGET TAKING INTO ACCOUNT THE EXPERIENCE OF BELARUS AND KAZAKHSTAN

N. V. ANTONOVA, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: labour@izak.ru

The article is devoted to some problems of legal regulation of providing the population with benefits from the state budget (budget benefits) in Russia, Belarus and Kazakhstan.

The author focuses on the unfavorable situation associated with insufficiency, and in some cases the decrease in the level of maternity benefits, child care, child unemployment, etc.

The comparative legal analysis of the national legislation of the countries led to the conclusion that the basis for determining the size of such benefits is a state — defined social standard (standard): in Russia — a solid sum of money; in Belarus — the largest value of the budget of the subsistence minimum and the base value; in Kazakhstan — the monthly calculation indicator.

The article notes that these standards in Russia and Kazakhstan (the base value in Belarus), for the most part, do not reach the subsistence minimum, the so-called physiological minimum, comparable with such a social reference point as “acceptable standard of living”. The views of Russian scientists on the need for regulatory consolidation of social guidelines — “sufficient” and “decent” standard of living.

The author proposes to develop a social standard for the Russian children's benefits—the minimum consumer budget of the family, which would exceed the subsistence (physiological) minimum by the content of the provided benefits, and could be correlated with the social orientation of the “sufficient” standard of living. For unemployment benefits and maternity benefits in the absence of other social standards, it is proposed to use the amount of the subsistence minimum of the able-bodied population in the whole country.

The author also suggests the need for developing a uniform act on budgetary allowances, including within the framework of the CIS and EAEC (the Model law), which could contain a single social benchmarks (standards, regulations) for budget allowances.

Keywords: harmonization of legislation on social security, budgetary benefits, social benchmark (standard), subsistence level (physiological) minimum, minimum consumer budget of a family.

DOI: 10.12737/art.2018.3.24

Российская Федерация (РФ), Республика Беларусь (РБ) и Республика Казахстан (РК) являются участниками крупных развивающихся межгосударственных объединений (Евразийский экономический союз (ЕврАзЭС, ЕАЭС), Таможенный союз, Содружество Независимых Государств (СНГ)), что предопределяет необходимость гармонизации, а в дальнейшем и унификации их национального законодательства, включая сферу социальной защиты и социального обеспечения.

Гармонизация законодательства о социальном обеспечении также является одной из приоритетных задач интеграции России и Белоруссии в рамках Союзного государства. Об этом свидетельствуют регулярно принимаемые на уровне Союзного государства акты программного характера¹, а также постоянно действующие семинары при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России².

Для достижения целей гармонизации, а также реального повышения эффективности национального законодательства стран о социальном обеспечении следует выявить и сопоставить накопленный странами опыт законодательного регулирования отношений в данной сфере, оценить вероятность его перенесения (возможно, с определенной корректировкой) в иную национальную среду.

В последние годы в России, Белоруссии и Казахстане отмечается неблагоприятная ситуация, связанная с недостаточностью, а в отдельных случаях и со снижением уровня социального обеспечения населения, особенно касаясь пособий из государственного бюджета (бюджетных пособий)³.

¹ См., например, постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства от 25 ноября 2011 г. № 7 «Об итогах реализации Концепции социального развития Союзного государства до 2010 года и Концепции социального развития Союзного государства на 2011 — 2015 годы».

² См.: 27—28 мая 2015 г. в г. Минске состоялось 41-е заседание постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства на тему «Дальнейшая гармонизация законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации» // Юстыця Беларусі. 2015. № 6. С. 8.

³ См. также: Антонова Н. В. Направления совершенствования законодательства о бюджетных пособиях в России, Бе-

Это обусловлено, в числе прочего, отсутствием в национальном законодательстве стран должных критериев (социальных ориентиров, стандартов, нормативов)⁴, лежащих в основе определения размеров таких выплат.

Так, в России с принятием Федерального закона от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» бюджетные пособия отдельным категориям получателей, преимущественно неработающим (незастрахованным) лицам, стали назначаться в зависимости от такого определенного государством социального стандарта, как твердая денежная сумма (100 руб.), а не исходя из МРОТ, как это было ранее⁵. И, несмотря на содержащуюся в отдельных законах норму об индексации выплат согласно прогнозируемому уровню инфляции⁶, темпы обесценивания бюджетных пособий в России с учетом повышения величины прожиточного минимума продолжают расти.

К ряду таких бюджетных пособий в России можно отнести пособия по материнству (по беременности и родам, при постановке на учет в ранние сроки беременности)⁷ и на детей в связи с уходом за ними и их воспитанием (например, по уходу за ребенком до полутора лет, на ребенка)⁸ для неработающих (незастрахованных) лиц.

лоруссии и Казахстане // Черные дыры в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 42—45.

⁴ См. также: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России. М., 2004. С. 343—347.

⁵ См., например, Указ Президента РФ от 2 июля 1992 г. № 723 «О мерах по социальной поддержке граждан, потерявших работу и заработок (доход) и признанных в установленном порядке безработными» (утратил силу), постановление Совета Министров СССР от 2 августа 1990 г. № 759 «О дополнительных мерах по социальной защите семей с детьми в связи с переходом к рыночной экономике».

⁶ См., например, ст. 4² Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; п. 2 ст. 33 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»; п. 1 ст. 10 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

⁷ См. ст. 6—10 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

⁸ См. ст. 13—15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Так, пособие по беременности и родам назначается следующим категориям неработающих женщин: 1) уволенным в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве ИП, полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, статуса адвоката, а также в связи с прекращением иными физическими лицами деятельности, подлежащей государственной регистрации и (или) лицензированию; 2) обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях⁹.

Для первой категории пособие составляет 632,76 руб.¹⁰, что немногим менее 6% от МРОТ (11 163 руб.) и величины федерального прожиточного минимума в среднем на душу населения за III квартал 2017 г. (10 328 руб.)¹¹. При этом право на получение пособия у таких женщин сохраняется в течение 12 месяцев, предшествующих признанию их в установленном порядке безработными. По истечении этого периода пособие не назначается. Женщины-обучающиеся вправе рассчитывать на пособие по беременности и родам в размере стипендии.

Единовременное пособие женщинам при постановке на учет в ранние сроки беременности (до 12 недель) назначается в России всем женщинам дополнительно к пособию по беременности и родам. Размер единовременного пособия совпадает с размером пособия по беременности и родам для неработающих — 632,76 руб.

Не достигает федерального прожиточного минимума и ежемесячное пособие по уходу за ребенком до полутора лет. С 1 февраля 2017 г. неработающим пособие назначается: 1) на первого ребенка —

3142 руб. 33 коп.; 2) на второго и последующих — 6284 руб. 65 коп.¹²

Пособие на ребенка из малообеспеченной семьи после передачи его с 1 января 2005 г. в ведение субъектов РФ¹³ окончательно утратило свою ценность и стало назначаться на усмотрение регионального законодателя ежемесячно или раз в квартал в размерах, отвечающих финансовым возможностям региональных бюджетов¹⁴. В отдельных субъектах базовый размер пособия по-прежнему составляет 100 руб.¹⁵

Вместе с тем согласно международно-правовым ориентирам — ст. 44 Конвенции № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. (далее — Конвенция МОТ № 102)¹⁶ и ч. 2 ст. 4 Конвенции № 103 Международной организации труда «Относительно охраны материнства (пересмотренная в 1952 г.)» (далее — Конвенция МОТ № 103)¹⁷ размеры денежного пособия для самой женщины и ее ребенка, семьи с детьми должны обеспечивать хорошие с точки зрения гигиены жизненные условия и надлежащий уровень жизни.

В Белоруссии уровень обеспечения бюджетными пособиями по материнству, семейными пособиями по уходу за ребенком и на детей несколько выше¹⁸.

В круг получателей пособия по беременности и родам входят все зарегистрированные в установленном порядке безработные женщины. Пособие им назна-

¹² Постановление Правительства РФ от 26 января 2018 г. № 74 «Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2018 году».

¹³ См. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

¹⁴ Подробнее см.: Антонова Н. В. Направления совершенствования законодательства о бюджетном пособии на ребенка // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 82—86.

¹⁵ См., например, ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей».

¹⁶ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. Т. I: 1919—1956. Женева, 1991. С. 1055—1086. Россия, Белоруссия и Казахстан Конвенцию не ратифицировали.

¹⁷ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Т. I. С. 1088—1094.

¹⁸ См. ст. 7—10, 12—17 Закона РБ от 29 декабря 2012 г. № 7-З «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей».

⁹ См. ст. 8 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

¹⁰ В расчете за месяц (постановление Правительства РФ от 26 января 2018 г. № 74 «Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2018 году»). С 1 февраля 2018 г. размер пособия таким женщинам будет проиндексирован на коэффициент 1,032, что составит 632,76 руб. (см.: Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении размера индексации выплат, пособий и компенсаций в 2018 году», подготовлен Минтрудом России. URL: <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 11 октября 2017 г.).

¹¹ См. ст. 1 Федерального закона от 7 марта 2018 г. № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда”»; постановление Правительства РФ от 8 декабря 2017 г. № 1490 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2017 г.».

чается в размере 100% пособия по безработице. При этом законодательный минимум для пособия по беременности и родам установлен в зависимости от такого социального стандарта, как наибольшая величина бюджета прожиточного минимума (БПМ — 206,58 бел. руб., что составляет 6414 рос. руб.)¹⁹, и не может быть менее 50% этой величины относительно каждого месяца отпуска по беременности и родам (103,29 бел. руб. или 3207 рос. руб.)²⁰.

Единовременное пособие ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности назначается всем женщинам, включая суррогатных матерей, в размере 100% БПМ.

В процентах от БПМ в Белоруссии также назначаются пособия на детей: 1) в возрасте от трех до 18 лет — 50% БПМ; 2) старше трех лет из отдельных категорий семей: на ребенка-инвалида до 18 лет — 70% БПМ, других детей — 50% БПМ; 3) на ребенка до 18 лет, инфицированного ВИЧ, — 70% БПМ.

Однако в соотношении с МРОТ (305 бел. руб. или 9470 рос. руб.) и уровнем цен в Белоруссии²¹ размеры пособий по материнству, в частности минимум пособия по беременности и родам, можно признать недостаточными для обеспечения матери и ее будущего ребенка даже на уровне выживания²². Это касается и перечисленных выше пособий на детей.

Между тем пособие по уходу за ребенком до трех лет в Белоруссии для всех граждан, включая неработающих, составляет: 1) на первого ребенка — 35% от средней заработной платы по стране за истекший квар-

тал, на второго — 40%; 2) на ребенка-инвалида — 45%. Для лиц, работающих на условиях неполного рабочего времени, на дому или по гражданско-правовому договору, а также обучающихся в дневной форме получения образования, в клинической ординатуре в очной форме и получающих стипендию, пособие гарантируется в размере 50% от вышеназванных размеров выплат.

Оценивая состояние правового регулирования этого пособия, можно сделать вывод, что такой социальный стандарт, как среднемесячная заработная плата, используемый главным образом для исчисления пособий работающим гражданам в России, Белоруссии и Казахстане, позволяет приблизить обеспечение бюджетными пособиями к достаточному уровню согласно ст. 44 Конвенции МОТ № 102 и ч. 2 ст. 4 Конвенции МОТ № 103.

В Казахстане система бюджетных пособий на детей в связи с их рождением и воспитанием получила законодательное оформление наравне с введением в стране с 1 января 2005 г. обязательного социального страхования.

Для работающих (застрахованных) лиц была установлена страховая выплата на случай потери дохода в связи с беременностью и родами, усыновлением (удочерением) новорожденного ребенка, уходом за ребенком до достижения возраста одного года²³.

Бюджетные пособия на детей всем семьям, включая неработающих лиц, были закреплены Законом РК от 28 июня 2005 г. № 63-III «О государственных пособиях семьям, имеющим детей» (далее — Закон РК о пособиях семьям с детьми).

До 1 января 2018 г. Закон включал следующие пособия: 1) единовременное государственное пособие в связи с рождением ребенка (пособие на рождение); 2) ежемесячное государственное пособие по уходу за ребенком по достижении им возраста одного года (пособие по уходу); 3) ежемесячное государственное пособие на детей до 18 лет (пособие на детей); 4) ежемесячное государственное пособие матери или отцу, усыновителю (удочерителю), опекуну (попечителю), воспитывающему ребенка-инвалида (детей-инвалидов) (пособие воспитывающему ребенка-инвалида).

С 1 января 2018 г. с вступлением в силу Закона РК от 28 октября 2015 г. № 369-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социальной защиты населения» была введена единая адресная помощь. Она заменила три бюджетные выплаты — специальное государственное пособие многодетным семьям²⁴, адресную социальную помощь²⁵ и упомя-

¹⁹ Постановление Минтруда и соцзащиты РБ от 24 января 2018 г. № 7 «Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в ценах декабря 2017 года в расчете на месяц».

²⁰ В размере 50% БПМ пособие по беременности и родам назначается женщинам, получающим профессионально-техническое, среднее специальное, высшее и послевузовское образование в дневной форме, а также проходящим подготовку в клинической ординатуре в очной форме, в случае, если право на пособие возникло в течение двух месяцев после получения образования или не начисляется стипендия. Другие обучающиеся женщины получают пособие в размере стипендии.

²¹ См. постановление Совета Министров РБ от 28 декабря 2017 г. № 1022 «Об установлении размера месячной минимальной заработной платы». На 1 мая 2018 г. цены на продовольственные товары в Белоруссии за 1 кг: мясо (свинина) — 8,50 бел. руб., сыр — 8,95 бел. руб., картофель — 1 бел. руб., курица/индейка — 6 бел. руб., куриное яйцо 10 шт. — 2 бел. руб., молоко 1 л — 1,7 бел. руб., хлеб — 1,2 бел. руб. (см.: Цены в Беларуси на 1 мая 2018 г. URL: <https://3pulse.com/ru/geo/belarus/prices>).

²² Подробнее см.: Антонова Н. В. Направления совершенствования законодательства о бюджетных пособиях в России, Белоруссии и Казахстане. С. 42—45.

²³ См. ст. 23-1, 23-2 Закона РК от 25 апреля 2003 г. № 405-II «Об обязательном социальном страховании».

²⁴ См. п. 9 ч. 1 ст. 4 Закона РК от 5 апреля 1999 г. № 365-I «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан».

²⁵ См. Закон РК от 17 июля 2001 г. № 246-II «О государственной адресной социальной помощи».

нутое выше государственное пособие на детей до 18 лет (пособие на детей). Законодателем было сохранено специальное государственное пособие многодетным матерям, награжденным подвесками «Алтын алка», «Күміс алка» или получившим ранее звание «Мать-героиня», награжденным орденами «Материнская слава» I и II степеней (далее — пособие многодетной матери), которое вошло в Закон РК о пособиях семьям с детьми.

Указанная оптимизация правового регулирования бюджетных выплат имеет риски, связанные со снижением и без того невысокого уровня обеспечения нуждающихся в пособиях семей с детьми.

Согласно новеллам для семей, имеющих трудоспособных членов, единая адресная помощь, так называемая обусловленная денежная выплата, должна предоставляться в случае их участия в программах занятости. Обязательное участие в программах занятости не распространяется на несовершеннолетних детей, в том числе обучающихся до достижения ими 23-летнего возраста, лиц, осуществляющих уход за детьми до семи лет, ребенком-инвалидом, инвалидом I и II групп, престарелым старше 80 лет, нуждающимся в постороннем уходе. Эти лица обеспечиваются безусловными денежными выплатами.

За неучастие в программах занятости размер денежной помощи всем членам семьи старше 18 лет, за исключением обучающихся, снижается на 50%. При повторном неучастии денежная помощь прекращается.

Таким образом, неучастие родителей в мерах занятости будет приводить к назначению адресной помощи семье, в составе которой будут учтены только дети²⁶. Полученные родителями средства будут расходоваться суммарно — на нужды семьи, адресно — на детские потребности или цели родителей. В результате доступ детей к пособиям становится более ограниченным. Притом что размеры бюджетных пособий, установленных Законом РК о пособиях семьям с детьми, представляются крайне невысокими.

Социальным стандартом для пособий на рождение, по уходу за ребенком, пособия многодетной матери выступает месячный расчетный показатель (МРП)²⁷.

²⁶ См.: Хамзина Ж. А., Бурибаев Е. А. Социальная защита семей, воспитывающих детей: законодательная инициатива. Ч. 2. URL: https://i-news.kz/news/2016/12/12/8425752-socialnaya_zaschita_semei_vospityvayusch.html (дата обращения: 12.12.2016).

²⁷ МРП устанавливается ежегодно законом о республиканском бюджете и применяется для исчисления пособий и иных социальных выплат, штрафных санкций, налогов и других платежей в соответствии с законодательством РК. С 1 января 2018 г. он составляет 2405 тенге (см. Закон РК от 30 ноября 2017 г. № 113-VI «О республиканском бюджете на 2018—2020 годы»).

Для примера, пособие по уходу за ребенком составляет: на первого ребенка — 5,76 МРП (13 852,8 тенге или 2664 руб.); на второго — 6,81 МРП (16 378 тенге или 3149,5 руб.); на третьего — 7,85 МРП (18 879 тенге или 3631 руб.); на четвертого и последующих — 8,90 МРП (21 404,5 тенге или 4116 руб.), что не достигает и величины прожиточного минимума для исчисления базовых социальных выплат — 28 284 тенге (5439 руб.)²⁸.

Для исчисления пособия лицу, воспитывающему ребенка-инвалида, в качестве социального стандарта используется минимальный размер заработной платы (МЗП), равный величине прожиточного минимума для базовых социальных выплат. Пособие составляет 29 698,2 тенге (1,05 МЗП). В соотношении с ценами в Казахстане²⁹ эта величина не достигает достаточного уровня материального обеспечения ребенка-инвалида, как того требует ст. 28 ратифицированной Россией, Белоруссией и Казахстаном Конвенции о правах инвалидов и ст. 44 Конвенции МОТ № 102, однако она превышает размеры пособий из МРП.

Нельзя оставить без внимания и низкие размеры бюджетных пособий, не связанных с рождением и воспитанием детей.

В России в качестве социального стандарта для таких пособий используется твердая денежная сумма. Пособие беженцам, назначаемое из федерального бюджета, со времени его введения так и не было проиндексировано. Оно составляет 100 руб., для особо нуждающихся — 150 руб.³⁰ Действующие величины (максимальная — 4900 руб., минимальная — 850 руб.) пособия по безработице не индексировались с 1 января 2010 г.³¹

В Белоруссии для пособия по безработице используется такой социальный стандарт, как базовая

²⁸ Курс рубля к казахстанскому тенге по состоянию на 1 мая 2018 г. URL: <http://kurs.rukivnogi.com/rossiyskiy-rubl-kazakhskiy-tenge>.

²⁹ На 1 мая 2018 г. цены на продовольственные товары в Казахстане за 1 кг: мясо (свинина) — 1490 тенге, сыр — 2300 тенге, картофель — 214 тенге, курица — 1134 тенге, куриное яйцо 10 шт. — 265 тенге, молоко 1 л — 303 тенге, хлеб — 89 тенге (см.: Цены в Казахстане на 1 мая 2018 г. URL: <https://3pulse.com/ru/geo/kazakhstan/prices>).

³⁰ См. п. 3 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах»; постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу».

³¹ См. постановления Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 915 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2009 год» и от 24 ноября 2017 г. № 1423 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2018 год».

величина (БВ)³². С 1 января 2018 г. она составляет 24,5 бел. руб. или 12% от БПМ. Таким образом, минимальная (70% от БВ) и максимальная (2 БВ) границы пособия по безработице составляют 17 и 49 бел. руб. Между тем согласно нормам Конвенции МОТ № 102 размер пособия по безработице типичного получателя не может быть менее 45% заработка.

Ряд специальных государственных пособий в Казахстане (инвалидам и участникам ВОВ, а также лицам, приравненным к ним по льготам и гарантиям, вдовам и семьям военнослужащих, Героям Советского Союза, Героям Социалистического Труда, детям-инвалидам до 16 лет и с 16 до 18 лет, проживающим в г. Байконуре, и др.) исчисляется из МРП. Отдельные пособия, назначаемые из прожиточного минимума в Казахстане (государственные социальные пособия по инвалидности (инвалидам III группы и инвалидам детства III группы), по случаю потери кормильца (при наличии одного нетрудоспособного члена семьи) и по возрасту), не достигают его величины³³.

Очевидно, что социальные стандарты для исчисления бюджетных пособий в России, Белоруссии и Казахстане нуждаются в пересмотре.

На сегодняшний день в России основная часть бюджетных пособий по своему целевому назначению приближена к компенсационным выплатам, что переводит их в разряд дополнительного материального обеспечения и создает ситуацию подмены пособия социальной компенсацией меньшего размера³⁴.

Для повышения роли бюджетных пособий в основу законодательных актов о них должны быть положены международно-правовые ориентиры «достаточного уровня жизни» и (или) конституционно-правовые ориентиры «достойного уровня жизни».

³² Базовая величина — экономический показатель, определяющий абстрактную ценность покупательной способности денег, не связанную с оценкой каких-либо конкретных материальных или нематериальных благ (см. подп. 1.3 п. 1 Декрета Президента РБ от 15 февраля 2002 г. № 3 «О некоторых вопросах регулирования минимальной заработной платы»); постановление Совета Министров РБ от 22 декабря 2017 г. № 997 «Об установлении размера базовой величины».

³³ Пособия были введены с 1 января 1998 г. в результате пенсионной реформы с целью обеспечения минимальной денежной помощи лицам, не обретшим права на трудовую пенсию в связи с отсутствием у них трудового стажа (см. Закон РК от 16 июня 1997 г. № 126-І «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан»).

³⁴ См.: Антонова Н. В. Некоторые проблемы правового регулирования компенсационных выплат (социальных компенсаций) на детей в законодательстве России, Беларуси и Казахстана (теоретико-правовой аспект) // Черные дыры в российском законодательстве. 2015. № 3. С. 140—145.

Как справедливо отмечает Ю. В. Воронин, такой важнейший конституционный ориентир, как «достойный уровень жизни», до сих пор не получил содержательного раскрытия на нормативно-правовом уровне³⁵.

Н. В. Путило обоснованно обращает внимание, что в ст. 7 Конституции РФ не определены критерии, позволяющие считать результаты деятельности государства созданием «условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Под ними она понимает наличие в обществе тех факторов и механизмов, которые делают определенные социальные блага (жилище, медицинское обслуживание, техника и средства передвижения, сфера обслуживания, качественное питание) доступными для всех³⁶.

Отсутствие таких критериев следует и из определений Конституционного Суда РФ о проверке конституционности отдельных положений законодательства о бюджетных пособиях³⁷. Так, в определении КС РФ от 2 октября 2003 г. № 382-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 8, 15 и 17 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”» в числе прочего отмечается, что, признавая необходимость государственной поддержки материнства и детства, одной из форм которой является предоставление различных государственных пособий, Конституция РФ предполагает создание для соответствующей категории граждан условий, обеспечивающих их достойную жизнь и выполнение ими социальных функций, связанных, в частности, с материнством и детством. Однако закрепление в Конституции РФ обязанности государства по защите материнства и детства, семьи не подразумевает право этих граждан на получение определенных денежных сумм. «Вопрос о конкретных размерах пособий и других выплат, вытекающих из конституционного права на социальное обеспечение, решается, как следует из

³⁵ См.: Азарова Е. Г., Воронин Ю. В., Захаров М. Л. и др. Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / под ред. Ю. В. Воронина, М. Л. Захарова. М., 2017. С. 11—23.

³⁶ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002. С. 72 (автор комментария к ст. 7 — Н. В. Путило).

³⁷ См., например, определения КС РФ от 10 октября 2002 г. № 258-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рамалданова Муслима Джаилиловича на нарушение его конституционных прав положениями преамбулы, абзацев четвертого и восьмого статьи 1 и пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 года “О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей”», от 27 января 2011 г. № 179-О-П «По жалобе гражданки Сыроегиной Н. М. на нарушение ее конституционных прав абзацем вторым части первой статьи 15 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”».

статей 39 (часть 2), 71 (пункты «в», «е»), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2), законодателем».

Как представляется, критерии достойного уровня жизни можно было бы разработать в рамках единого нормативного правового акта о бюджетных пособиях в России. Это может быть Закон о социальных пособиях из государственного бюджета. Данная идея также актуальна для Белоруссии и Казахстана.

При разработке критериев «достойного уровня жизни», который должен быть обеспечен посредством предоставления бюджетных пособий согласно целям их назначения, в Законе о социальных пособиях из государственного бюджета можно использовать нормы ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., закрепившего критерии «достаточного уровня жизни» для обеспечения лица и его семьи и право на непрерывное улучшение условий жизни. Из норм Пакта следует, что «достаточным» можно считать только такой жизненный уровень, при котором самому человеку и членам его семьи обеспечивается: 1) достаточное питание; 2) одежда; 3) жилище. Все эти три компонента должны присутствовать в совокупности. Следовательно, размеры бюджетных пособий, предоставляемых всем гражданам, должны охватывать каждый из названных компонентов.

Российские специалисты наравне с «достойным» и «достаточным» выделяют еще и «приемлемый» уровень жизни. По мнению Ю. В. Воронина, «приемлемый уровень жизни» в России соотносится с таким социальным стандартом, как прожиточный минимум³⁸.

С этим нельзя не согласиться, поскольку нынешний прожиточный минимум — не что иное, как физиологический минимум, разработанный для жителей блокадного Ленинграда³⁹. Объем потребления товаров и услуг на уровне физиологического минимума обеспечивает существование человека как биологического объекта, очерчивая границу жизни и смерти. Реальный прожиточный минимум должен обеспечить не только существование, но и возможность заниматься трудовой деятельностью, восстанавливать трудоспособность, обучаться несложным профессиям.

На сегодняшний день в России в отсутствие иных социальных стандартов, способных выровнять сложившуюся неблагоприятную ситуацию с обеспечением населения бюджетными пособиями, в качестве единого социального стандарта можно было бы использовать прожиточный минимум в целом по России; для пособия по безработице, пособия по бере-

менности и родам — прожиточный минимум трудоспособного населения; в отношении пособий семьям с детьми, за исключением регионального пособия на ребенка, — прожиточный минимум для детей; для пособия на ребенка — прожиточный минимум для детей в субъекте РФ.

Так, назначаемая с 1 января 2018 г. ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка осуществляется в размере прожиточного минимума для детей в субъекте РФ за II квартал года, предшествующего обращению за пособием⁴⁰. Это составляет, например, в Калужской области — 9487 руб., Ярославской области — 9547 руб. и значительно превышает установленные в твердом денежном выражении базовые и повышенные размеры пособия на ребенка в этих регионах: в Калужской области — 200 и 2000 руб., Ярославской области — 407 и 2000 руб.⁴¹

В качестве социального стандарта для бюджетных пособий в Российской Федерации можно использовать и величину МРОТ после ее окончательного слияния с федеральным прожиточным минимумом⁴².

В перспективе для исчисления размеров бюджетных пособий на детей в качестве единого социального стандарта следовало бы разработать минимальный потребительский бюджет семьи (МПБС), в составе которого будут учтены товары как продовольственной, так и непродовольственной группы, включая транспортные, коммунальные и другие расходы семьи. С течением времени МПБС, выражающий такой социальный ориентир (норматив), как «достаточный уровень жизни», должен заменить собой установленный в законодательстве РФ прожиточный минимум, выражающий минимальный (физиологический) ориентир (норматив) — «приемлемый уровень жизни».

⁴⁰ См. ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

⁴¹ См., например, постановление Правительства Москвы от 5 декабря 2017 г. № 952-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за III квартал 2017 г.»; Закон ЯО от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области»; Закон Калужской области от 30 декабря 2004 г. № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка»; постановление Правительства Калужской области от 29 августа 2017 г. № 479 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Калужской области за II квартал 2017 года»; Указ Губернатора ЯО от 14 июля 2017 г. № 238 «Об установлении величины прожиточного минимума в Ярославской области за II квартал 2017 года».

⁴² См. законопроект № 274625-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» (внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 29 сентября 2017 г.).

³⁸ См.: Азарова Е. Г., Воронин Ю. В., Захаров М. Л. и др. Указ. соч. С. 11—23.

³⁹ См.: Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11. С. 3; Корсаненкова А. Ф., Корсаненкова Ю. Б. Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект) / под ред. В. П. Галаганова. М., 2007. С. 161—163.

В целях успешной гармонизации национального законодательства СНГ, ЕАЭС, СГ целесообразно разработать Модельный закон о социальных пособиях из государственного бюджета по аналогии с ныне действующим в СНГ Модельным законом «О государственном социальном страховании»⁴³, с включением в него социального стандарта бюджетных пособий.

Подводя итог сказанному, важно подчеркнуть, что уровень обеспечения бюджетными пособиями связан

с финансовыми возможностями государства, поэтому продвижение любых реформ, увеличивающих бюджетные расходы, крайне затруднительно.

Разработка и принятие в национальном законодательстве России, Белоруссии и Казахстана единых социальных ориентиров (стандартов, нормативов), которые могут быть взяты за основу в целях предоставления отдельных видов социального обеспечения, главным образом из государственного бюджета, позволит сбалансировать бюджетное финансирование социальной сферы и повысить уровень материального обеспечения граждан с минимальными издержками для государства.

⁴³ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 16. С. 65—89.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

27—28 мая 2015 г. в г. Минске состоялось 41-е заседание постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства на тему «Дальнейшая гармонизация законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации» // Юстыцыя Беларусі. 2015. № 6.

Азарова Е. Г., Воронин Ю. В., Захаров М. Л. и др. Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / под ред. Ю. В. Воронина, М. Л. Захарова. М., 2017.

Антонова Н. В. Направления совершенствования законодательства о бюджетных пособиях в России, Белоруссии и Казахстане // Черные дыры в российском законодательстве. 2017. № 5.

Антонова Н. В. Направления совершенствования законодательства о бюджетном пособии на ребенка // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5.

Антонова Н. В. Некоторые проблемы правового регулирования компенсационных выплат (социальных компенсаций) на детей в законодательстве России, Беларуси и Казахстана (теоретико-правовой аспект) // Черные дыры в российском законодательстве. 2015. № 3.

Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России. М., 2004.

Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2002.

Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. Т. I: 1919—1956. Женева, 1991.

Корсаненкова А. Ф., Корсаненкова Ю. Б. Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект) / под ред. В. П. Галаганова. М., 2007.

Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11.

Хамзина Ж. А., Бурибаев Е. А. Социальная защита семей, воспитывающих детей: законодательная инициатива. Ч. 2. URL: https://i-news.kz/news/2016/12/12/8425752-socialnaya_zaschita_semei_vospityvayusch.html (дата обращения: 12.12.2016).

Цены в Беларуси на 25 января 2018 г. URL: <https://3pulse.com/ru/geo/belarus/prices>.