

МАЛОИМУЩИЕ (БЕДНЫЕ) ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

СУЛЕЙМАНОВА Фатима Олеговна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения факультета права НИУ «Высшая школа экономики»,
доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения
Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).
E-mail: dzfatima@yandex.ru

Краткая аннотация: Статья посвящена анализу особого положения такой категории субъектов права социального обеспечения, как малоимущие (бедные) (в данном случае термины малоимущие и бедные рассматриваются как синонимы) граждане. Автором раскрываются основные концепции понимания бедности, критерии отнесения граждан к данной категории на основании как российского законодательства, так и международных актов. Дается анализ современного уровня материального обеспечения малоимущих граждан, осуществляемый как в денежной, так и в натуральной форме.

Abstract: This article analyzes the special status of this category of subjects of social security law as poor people. The author reveals the basic concepts in the understanding of poverty, the criteria on the basis of Russian legislation and international acts. It's given the analysis of current livelihoods of the poor people, made both in cash and in kind.

Ключевые слова: Бедность, социальное обеспечение, прожиточный минимум, социальные стандарты, достойный уровень жизни.

Keywords: Poverty, social security, minimum wage, social standards, decent standard of living.

Бедность как неотъемлемая составляющая действительности выступает одной из главных социально-экономических проблем человечества; она характерна для всех стран, в том числе и современного Российского государства.

Согласно официальным данным Федеральной службы государственной статистики в нашей стране численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2015 г. составляет 13,3% [1]. Уровень бедности в России демонстрирует высокие значения (и в абсолютном выражении составляет 19,1 млн. чел. при достаточно низких для достойного существования размерах минимальных социальных стандартов жизни - зарплаты, пенсии, прожиточного минимума и др.), и поэтому остается актуальной проблемой российской действительности, которой требуется совершенствование правового регулирования. Причем это должно осуществляться в первую очередь путем создания условий для повышения оплаты труда, обеспечение занятости населения, и лишь потом - средствами социального обеспечения.

Борьба с бедностью является одним из важнейших направлений деятельности международных организаций. Необходимость повышения уровня и качества жизни установлены в основополагающих международных правовых актах в области реализации и защиты социально-экономических прав и сво-

бод граждан (Всеобщая я прав человека, акты Международной организации труда; положения, определяющие основные социальные права в Европейской социальной хартии; нормы Европейского кодекса социального обслуживания и т.д.). Однако, как справедливо отмечают В.В. Новикова и А.А. Фомин, выбранный в постсоветский период развития страны вектор социальной политики, характеризуется нередко отходом от общепризнанных норм и принципов международного права. К сожалению, несмотря на предпринимаемые усилия, отечественные социальные стандарты до сих пор далеко не всегда соответствуют международным социальным стандартам [2].

Достойный уровень жизни может определяться с разных позиций, но в любом случае нужны объективные показатели, недостижение которых должно повлечь признание граждан бедными и соответствующие обязательства государства. Легального определения понятия «достойная жизнь» в законодательстве нет, поэтому вопросом определения и измерения бедности выступает установление социальных стандартов.

Р.И. Иванова описала две основные концепции понимания бедности. Первая концепция основана на понимании бедности как абсолютной категории. Такой подход характерен для беднейших стран. Уровень бедности определяется неизменным объемом благ, обеспечивающих удовлетворение минимальных стан-

дартов существования, измеряемых путем экспертной оценки основных биологических потребностей людей. Этот объем благ может ограничиваться лишь самыми дешевыми продуктами питания, одеждой и др. Вторая концепция рассматривает бедность как относительную категорию и причисляет к бедным те семьи, чьи доходы существенно отстают от среднего достигнутого в обществе стандарта благосостояния, и не позволяет достичь уровня и образа жизни, распространенных в обществе, где они живут[3].

Необходимость использования второго подхода для определения бедности в нашей стране отстаивает Д.Е. Кожевников, который считает, что материальная обеспеченность при определении достойного уровня жизни должна быть на уровне не минимальных стандартов, а усредненных по стране или по региону[4].

Европейский комитет по социальным правам выработал концепцию «порогового уровня заработной платы, обеспечивающей достойный уровень жизни». Согласно названной концепции любая заработная плата, которая чрезмерно занижена (по сравнению со средним уровнем в стране), не может обеспечить достойный уровень жизни. Такая заработная плата должна, по мнению Комитета, составлять не менее 68% от средненационального показателя. Если она падает ниже этого минимума, то тем самым государство-участник не обеспечивает «достойного уровня жизни», предусмотренного Европейской социальной хартией.

Таким образом, принятая Комитетом концепция уровня заработной платы, обеспечивающего достойный «уровень жизни», исходит, главным образом, из качества распределения доходов, а не из его величины. Она учитывает то обстоятельство, что получая доходы, близкие от средненационального показателя, трудящиеся удовлетворены тем, что их уровень жизни не отличается резко от среднего в стране.

В России же этот уровень устанавливается на основе прожиточного минимума, в основе которого находится потребительская корзина, обеспечивающая лишь удовлетворение самых элементарных нужд населения. Согласно данным Росстата в 2015 г. среднемесячная начисленная заработная плата составляла 33 800 руб. Если следовать логике Комитета, 68% от 33 800 руб. составит 22 984 руб. Эта сумма будет являться минимально необходимой для достойного уровня жизни. Величина прожиточного минимума в целом по России за II квартал 2016 г. составила 9956

рубля[5], то есть более чем в 2 раза меньше, чем рассчитанный «достойный уровень жизни».

Качество жизни должно быть адекватно социальному статусу личности!

Тем не менее, единственным стандартом для отнесения к категории малоимущий или бедный в нашей стране выступает прожиточный минимум. Критерии определения статуса малоимущих или бедных (в данной работе понятия бедные и малоимущий признаются синонимами) граждан, порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»[6] и Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»[7] определены в Федеральном законе от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» [8].

Как мы уже отмечали, социальная защита малоимущих предусмотрена многочисленными международными актами. При этом, право на социальную помощь органически связано с правом на жизнь и правом на социальное обеспечение, но занимает вполне самостоятельное место среди социально-экономических прав человека.

Основными международными актами в этой сфере являются:

- *Всеобщая декларация прав человека 1948 г.*[9]. В ней говорится, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам (ст. 25).

- *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г.[10]. В ст. 11 Пакта закрепляется право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище и на непрерывное улучшение условий жизни.

- Декларация социального прогресса и развития (принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1969 г.). «Социальный прогресс и развитие должны быть направлены на постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека и основных свобод путем достижения следующих главных целей: ликвидация голода и недоедания и гарантия права на надлежащее питание; ликвидация нищеты; обеспечение неуклонного повышения уровня жизни, а также справедливого и равномерного распределения доходов» (ст. 5).

Акты Международной организации труда:

- Декларация «О целях и задачах Международной организации труда» (1944 г.), в которой основными тезисами являются:

1. Нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния (ст. 1).

2. Все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей (ст. 2).

3. Расширение социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите (ст. 3).

- Конвенция МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (1962 г.) закрепляет принцип социально ориентированной политики государств: «всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение благосостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу. Должны быть приняты все возможные меры на международном, региональном и национальном уровне для содействия прогрессу в таких областях, как здравоохранение, жилищное строительство, обеспечение продовольствием, образование, забота о благосостоянии детей, положение женщин, социальное обеспечение и других» (ст. 1). Повышение жизненного уровня ставится в качестве основной цели при планировании экономического развития (ст. 2). При установлении прожиточного минимума принимаются во внимание такие основные потребности семей трудящихся, как продукты питания, их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование.

- Конвенция МОТ № 131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» (1970 г.). В ней указаны фак-

торы, которые учитываются при определении уровня минимальной заработной платы:

а) потребности трудящихся и их семей, принимая во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп;

б) экономические соображения, включая требования экономического развития, уровень производительности и желательность достижения и поддержания высокого уровня занятости». Данная Конвенция Россией не ратифицирована.

Рекомендацию № 67 «Об обеспечении дохода» (1944 г.). Обеспечение потребностей лиц, не охваченных обязательным социальным страхованием, должно производиться системой социального вспомоществования; определенные категории лиц, в особенности находящиеся на иждивении дети и нуждающиеся инвалиды, престарелые лица и вдовы, должны иметь право на пособия в приемлемых размерах в соответствии с установленной шкалой.

Из региональных актов необходимо назвать следующие:

- Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. Статья 13 Хартии, одна из обязательных для ратификации, гарантирует предоставление социальной помощи «любому лицу, которое не имеет достаточных средств к существованию и которое не в состоянии ни добыть их своими собственными усилиями, ни получить их из других источников, в частности за счет выплат в рамках системы социального обеспечения». Кроме того, ст. 30 Хартии провозглашает право каждого человека на защиту от бедности и социального отторжения.

- Европейский кодекс социального обеспечения^[11] определяет минимальный уровень защиты в связи с болезнью, безработицей, старостью, трудовым увечьем и профессиональным заболеванием, материнством, инвалидностью и потерей кормильца, на содержание детей.

- Конвенция Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека»^[12] 1995 г.

В ст. 16 Конвенции в целях обеспечения эффективного осуществления права на социальную и медицинскую помощь участники обязались обеспечить любому лицу, которое не имеет достаточных средств и которое не может добыть такие средства своими усилиями или из других источников, в частности за счет

льгот в рамках системы социального обеспечения, получение необходимой помощи, а в случае болезни - ухода, необходимого в его состоянии.

Важное значение имеет «Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества» [13] (принята 31 мая 2007 г. на 28-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). В п. 2.2. предусмотрено установление размера минимальной заработной платы не ниже прожиточного минимума.

Итак, мы видим, что на международном уровне сложилось определенное представление о социальной помощи малоимущим, предусмотрены минимально возможные гарантии бедным слоям населения; на региональном уровне сформулированные благие цели и задачи, обозначены существующие проблемы. Тем не менее, конкретные нормативные акты, подробно регламентирующие различные виды помощи малоимущим, создаются непосредственно каждым государством исходя из своего уровня экономического и правового развития.

На что имеют право граждане, признаваемые малоимущими в РФ, именно в силу своего специального статуса?

1. Основным видом социального обеспечения малоимущих граждан является государственная социальная помощь.

Статья 1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [14] говорит, что «государственная социальная помощь - предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в настоящем Федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров».

Признавая государственную социальную помощь особым видом социального обеспечения для специальных субъектов права социального обеспечения, - малоимущих, вынуждены констатировать нелогичность и непоследовательность законодателя, отнесшему набор социальных услуг к разновидности государственной социальной помощи. Это противоречит основному признаку последней - нуждаемости, поскольку при определении права на получение данных видов социального обеспечения доход заявителя не учитывается.

Таким образом, на сегодняшний день мало-

имущие имеют права на отдельные разновидности государственной социальной помощи.

Государственная социальная помощь может предоставляться в виде:

а) Социального пособия (денежной выплаты).

Определение размера государственной социальной помощи отнесено к полномочиям субъектов РФ (ст. 11 закона о государственной социальной помощи). При этом механизмы, используемые субъектами для определения размера государственной социальной помощи можно разделить на несколько видов: 1) разница между величиной прожиточного минимума и доходом получателя; 2) разница между величиной прожиточного минимума и доходом получателя при определенных условиях; 3) твердая денежная сумма в зависимости от категории лица или определенных обстоятельств.

При таком подходе законодателя доведение доходов до уровня прожиточного минимума не гарантируется, поскольку субъекты применяют совершенно разные механизмы определения размера и зачастую их величина достаточна низкая. Мы согласны с Д.Е. Кожевниковым, что в этой части Закон о государственной социальной помощи противоречит положением основных международных актов: Всеобщей декларации прав человека (ст. 22, 25), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ст. 7 и 10), а также Европейской социальной хартии (ст. 13). Ведь в первоначальной редакции ст. 11 данного закона устанавливала обязанность законодательством субъектов Российской Федерации определять размер государственной социальной помощи в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. Только в таком варианте данная норма может полностью соответствовать целям и понятию государственной социальной помощи.

б) Государственная социальная помощь на основании социального контракта. Цель оказания данного вида социальной помощи - стимулирование граждан к активным действиям по преодолению трудной жизненной ситуации. На региональном уровне принимаются законы и иные нормативные акты, регулирующие оказание этого вида государственной помощи.

Например, согласно Социальному кодексу Белгородской области, утвержденному Законом Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165, правом на получение пособия на основе социального

контракта обладают малоимущие семьи, имеющие в составе трудоспособных безработных членов семьи, а также малоимущие одиноко проживающие безработные граждане.

в) Социальные доплаты к пенсии.

Общая сумма материального обеспечения пенсионера, проживающего на территории Российской Федерации, не осуществляющего работу и (или) иную деятельность, в период которой он подлежит обязательному пенсионному страхованию, пенсия которому установлена в соответствии с законодательством Российской Федерации, не может быть меньше величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации.

Федеральная социальная доплата к пенсии устанавливается в случае, если общая сумма его материального обеспечения, не достигает величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ по месту его жительства или пребывания, не превышающей величину федерального прожиточного минимума пенсионера. Данная доплата устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма его материального обеспечения с учетом данной доплаты достигла прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте Российской Федерации.

Региональная социальная доплата к пенсии выплачивается в случае, если общая сумма его материального обеспечения, не достигает прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или пребывания, превышающей величину федерального прожиточного минимума пенсионера. Региональная социальная доплата в таком случае доводит общую сумму его материального обеспечения до величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в данном субъекте Российской Федерации.

2. Ежемесячное пособие на ребенка.

В 2004 г. на основании Федерального закона № 122-ФЗ были внесены соответствующие изменения в Закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», которые предусмотрели, что основания назначения пособия, его размер и порядок выплаты регламентируются на региональном уровне и финансируются за счет средств бюджета субъекта РФ.

Реализуя свое право на регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением гражданам данного вида пособия, субъекты устанавливают его размер с учетом демографических особенностей данного региона и своих финансовых воз-

можностей.

В большинстве субъектов РФ типичным получателем ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 лет (учащегося до 18 лет) является семья со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. В то же время в Рекомендации МОТ № 67 «Об обеспечении дохода» отмечено, что «такие пособия должны выплачиваться, независимо от дохода родителей и представлять собой значительный вклад в сумму расходов по содержанию ребенка, должны позволять делать большие расходы на содержание детей более старшего возраста и должны, как минимум, предоставляться всем детям, в отношении которых не предусмотрена помощь по системе социального страхования».

3. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг.

Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг также финансируются из государственного бюджета - бюджетов субъектов Российской Федерации. Данный вид субсидий предусмотрен ст. 159 Жилищного кодекса РФ[15]. Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Констатируя сформированность на современном этапе нормативной базы государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам, следует в то же время отметить ограниченность средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, недостаточный объем субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, что связано с глубоко кризисным состоянием отечественной экономики и не позволяет в полной мере реализовывать задачи социальной помощи. В результате действующее законодательство, регламентирующее оказание социальной помощи, в текущих социально-экономических условиях подвержено постоянному совершенствованию и внесению поправок.

Необходимо, чтобы не только на международном уровне, но и федеральном (применительно к

Российской Федерации) было закреплено, что бедность есть социальный риск, который должен покрываться за счет бюджетных средств и выступать объектом защиты для государственной системы социальной помощи.

Итак, характеризуя малоимущих как специальных субъектов права социального обеспечения, можно отметить, что их социальному обеспечению присущи следующие черты:

- нестраховой характер. Источниками финансирования являются бюджеты различных уровней (федеральный, региональный, муниципальный);
- адресность социального обеспечения;
- предшествующий особый порядок подтверждения статуса малоимущего или нуждающегося в определенных видах социального обеспечения;
- дифференцированный уровень социального обеспечения в зависимости от региона.

Библиография:

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (по сост. на 05.11.2016).
2. Новикова В.В., Фомин А.А. Социальная помощь как объект правового регулирования: общетеоретический и отраслевой аспекты // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4.
3. Иванова Р.И. Проблемы бедности и ее решение в нормах права социального обеспечения // Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции «Роль социального обеспечения в решении проблем бедности и совершенствование преподавания права социального обеспечения, М., 2004; Челнокова Г.Б. Социальное законодательство, направленное на защиту от бедности в России. М., 2009. С. 19-21.
4. Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь малоимущим гражданам: правовые вопросы: Автореф. дисс. ... на соиск. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 25.
5. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1291.
6. СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.
7. СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.
8. СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.
9. Росс. газ. 1998. 10 декабря.
10. Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юрид. лит-ра, 1990. С. 20-32.
11. Международные акты о правах человека: сборник договоров. М., 2001. С. 39.
12. Росс. газ. 1995. 23 июня. № 120.
13. Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40. С. 153-193.
14. СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.
15. СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
16. Асачева М.В. О легальном определении понятия «социально незащищенные категории граждан» // Социальное и пенсионное право. 2014. № 4.
17. Бондарева Э.С. Социальные стандарты по трудовому праву и праву социального обеспечения: Автореф. дисс. ... на соиск. канд. юрид. наук. М., 2008.
18. Деркачева Т.В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (Федеральный и региональный аспекты): Автореф. дисс. на соиск. канд. юрид. наук. М., 2002.
19. Никишина Е.С. Государственная поддержка незащищенных слоев населения в условиях становления социального государства: Автореф. дисс. ... на соиск. канд. социол. наук. М., 2012.