КОМПЕНСАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РИСКА СИРОТСТВА: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЕ ПОДДЕРЖКИ

Истомина Е. А.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, eistomina2011@gmail.com

УДК 347.61/.64(1-2)
ББК 67.404.5к23

Цель. Исследование полномочий органов местного самоуправления в сфере компенсации социальных рисков.

Методы. В статье проведен анализ положений федеральных законов, законов субъектов РФ о социальном обеспечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Привлечены международные стандарты защиты детей. Охарактеризованы меры по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляемые на муниципальном уровне управления.

Результаты. В работе обосновывается, что в отношении ребенка, лишенного заботы родителей и семьи, реализуется несколько социальных рисков, что приводит к их синергии. Поэтому защита таких детей является обязательством всех уровней государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, общества в целом.

Рассмотрен муниципальный уровень социальной поддержки как одно из направлений компенсации социального риска сиротства. Компенсация этого риска предполагает использование значительных финансовых ресурсов, поэтому на муниципальном уровне, как правило, реализуются полномочия, переданные органами государственной власти субъектов РФ.

Сделан вывод о том, что, несмотря на отсутствие прямого указания в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» полномочий названных органов в сфере социального обеспечения, в том числе – социальной поддержки, муниципальные образования обладают возможностью осуществлять деятельность, направленную на компенсацию социальных рисков. На примере социального риска сиротства можно говорить о содействии в компенсации данного социального риска на местном уровне.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе федеральных законов, законов субъектов РФ, направленном на выявление возможностей органов местного самоуправления в сфере компенсации социальных рисков.

Ключевые слова: ребенок, социальный риск, сиротство, социальная поддержка, органы местного самоуправления.

COMPENSATION OF SOCIAL RISK OF PERSONALITY: MUNICIPAL LEVEL SOCIAL SUPPORT

Istomina E. A.

candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Labor Law, Ural State Law University (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, eistomina2011@gmail.com

Purpose. The study of the powers of local governments in the field of compensation of social risks.

© Истомина Е.А., 2018

Methods. The article analyzes the provisions of federal laws, laws of the subjects of the Russian Federation on the social security of orphans and children left without parental care. Attracted international standards for the protection of children. Characterized measures for social support of orphans and children left without parental care, provided at the municipal level of government.

Results. The paper substantiates that in relation to a child deprived of the care of parents and family, several social risks are realized, which leads to their synergy. Therefore, the protection of such children is an obligation of all levels of state power, local self-government, public organizations, and society as a whole.

The municipal level of social support is considered as one of the ways to compensate for the social risk of orphanhood. Compensation of this risk involves the use of significant financial resources, therefore, at the municipal level, as a rule, the powers transferred by the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation are exercised.

It was concluded that, despite the lack of direct instructions in the Federal Law "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation", the authorities of these bodies in the field of social security, including social support, municipalities have the ability to carry out activities aimed at compensation social risks. Using the example of the social risk of orphanhood, we can talk about assistance in compensating this social risk at the local level.

Scientific novelty. The scientific novelty lies in the analysis of federal laws, laws of the subjects of the Russian Federation, aimed at identifying the possibilities of local governments in the field of compensation of social risks.

Key words: Child, social risk, orphanhood, social support, local government.

Жизнь человека протекает, будучи «встроена» в окружающую действительность – в постоянном взаимодействии с природной, техногенной, информационной, социальной средой. Сегодня это взаимодействие настолько стремительно и изменчиво, что порождает ощущение непостоянства, непрочности. Это позволяет говорить о неопределенности и риске как перманентных характеристиках развития общества, деятельности людей. По словам Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, «мир вступил в принципиально новую фазу своего развития. В ту фазу, которую немецкий социолог Ульрих Бек на пороге XXI века назвал «глобальным обществом риска» [1]. Риск рассматривается как базовая категория, органически присущая человеческой жизни.

Нормальное течение жизни человека может в любой момент быть нарушено из-за реализации различных видов рисков. Одна из их разновидностей – социальные риски – в самом общем виде проявляется как невозможность обеспечить себе средства к существованию вследствие потери работы, ухудшения состояния здоровья, снижения работоспособности, кроме того, как затруднения, вызванные одиночеством, социальной изоляцией. Этот риск «угрожает» любому человеку независимо от его пола, возраста, рода занятий, иных обстоятельств. Видовые социальные риски, безусловно, проявляются с той или иной частотой для разных групп населения, но их родовым признаком выступает всеобщность, вероятность наступления в отношении любого лица. Признание этого государством и обществом опосредовало возникновение социально-обеспечительных обязательств, под которыми в науке предложено понимать относительные правоотношения активного типа, в которых орган социального обеспечения (организация, иное лицо) обязан в порядке и на условиях, предусмотренных законом или договором, предоставить лицу определенный вид социальных выплат, социальных услуг, социальных льгот [2, С. 344, 353].

Государство устанавливает параметры социального обеспечения – условия возникновения права на социальные предоставления, периодичность, размеры материальных выплат, услуг, льгот. Преодолеть рассматриваемый риск непросто, даже если речь идет о трудоспособном, экономически активном, способном к самостоятельным действиям человеке. В первую очередь в гарантированной поддержке нуждаются наиболее слабые члены общества, в первую очередь – дети.

Последствия реализации социальных рисков в отношении детей особенно сильны, поскольку ребенок, как правило, не обладает той степенью самостоятельности и сознательности, чтобы осознать риск, объективно оценить степень его воздействия, в необходимых случаях – предпринять меры к его предупреждению, преодолению. Защита ребенка – задача в первую очередь его семьи.

Конвенцией ООН «О правах ребёнка» [3] закреплен приоритет проживания ребенка в семье, общая ответственность родителей за его воспитание. Уровень жизни, необходимый для его всестороннего развития, должен в первую очередь обеспечиваться самими родителями, а государство, учитывая свои финансовые возможности, сложившуюся систему ценностей, уровень

социальной защиты, должно оказывать содействие родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права, в том числе – предоставлять материальную поддержку как в денежной, так и в натуральной форме (обеспечение питанием, одеждой и жильем).

Конституцией РФ закреплен принцип государственной защиты детей, установлено, что забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей [4]. Эти положения нашли отражение в статье 54 Семейного кодекса РФ [5], согласно которой каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, право на их заботу, на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам.

Таким образом, можно констатировать, что преодоление основных социальных рисков, реализовывающихся в отношении детей (утрата здоровья, малообеспеченность) – ответственность семьи при поддержке государства и общества. Однако возможны ситуации, когда распределение социального риска между этими социальными институтами невозможно, если у ребенка нет родителей или иных близких людей, обязанных позаботиться о нем.

В этом случае неспособность самостоятельно обеспечить нормальную жизнедеятельность в силу возраста усиливается риском отсутствия семейных обязанностей, что порождает синергию рисков, в результате взаимодействия которых негативные последствия отдельных социально-рисковых событий и состояний существенно усиливаются. Синергия – свойство, перешагнувшее к настоящему моменту пределы духовной риторики. Про словам Т. П. Берсеневой, использование понятия «синергия» в медицине (как наименование реакции организма на комбинированное воздействие двух или большего количества лекарственных веществ, значительно превышающее действие, оказываемое каждым компонентом в отдельности), в экономике (условие, состоящее в том, что общий результат превосходит сумму сложенных эффектов), в социологии (совместный труд во всех областях человеческой деятельности как основа общности) и в других областях деятельности позволяет сделать общий вывод об универсальности этой категории [6, С. 41]. И если в иных сферах синергия может признаваться как положительное свойство, например, в рамках трудовой кооперации, то в случае с социальными рисками названный эффект лишь усугубляет трудную жизненную ситуацию.

Поэтому реализация социального риска, вызванного отсутствием семейных обязанностей в отношении ребенка, приводит к наибольшей уязвимости маленького человека, и компенсация риска «ложится на плечи» всех уровней государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, общества в целом.

Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» определено, что дети-сироты – это лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель, а дети, оставшиеся без попечения родителей, – лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей в связи с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, в связи с иными обстоятельствами, перечисленными в законе и препятствующими осуществлению родительских обязанностей [7].

У ребенка, относящегося в любой из перечисленных категорий, особенно сильно выражены неблагоприятные последствия рискового события. Они требуют комплексной компенсации, выходящей за пределы социального обеспечения, поскольку не только материальны (отсутствие средств к существованию, невозможность получить поддержку семьи), но и значимы в социальном плане, а ребенок нуждается как в дополнительных выплатах, так и в разного рода услугах и помощи, направленных на улучшение качества его жизни, на содействие физическому, психологическому, социальному развитию, чтобы оно соответствовало достойному, или хотя бы минимально приемлемому уровню жизни.

Социальная защита таких детей обеспечивается и охраняется государством, виды социальных предоставлений, основные полномочия по их назначению и выплате, финансовые обязательства в этой сфере являются расходными обязательствами Российской Федерации и субъектов РФ. Такой подход законодателя видится вполне логичным, поскольку в сфере социального обеспечения как основного способа компенсации социальных рисков наиболее важными являются принципы всеобщности, обеспечения равенства прав всех граждан при сохранении дифференциации, обусловленной как объективными, так и субъективными обстоятельствами. В то же время, безусловно, необходимы совместные усилия всех уровней государственного и муниципального управления. Поэтому передача некоторых полномочий на местный уровень закономерна. М. Ю. Федорова подчеркивает, что многоуровневость публичной власти, на которую возлагаются соответствующие социальные обязательства – это один из аспектов распределения социального риска в рамках нормативного правового регулирования социального обеспечения. Такое распределение может сопровождаться передачей нижестоящему уровню необходимых для реализации передаваемых полномочий финансовых и материальных ресурсов [8, С. 95].

Истомина Е. А.

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [9], закреплявшего в статье 6 полномочия органов местного самоуправления по обеспечению социальной поддержки и содействию занятости населения, действующий в настоящее время закон [10] не включает подобных полномочий в перечень вопросов местного значения. Тем не менее, органы местного самоуправления как наиболее близкий населению уровень власти осуществляют определенную деятельность. В сфере защиты детства, к примеру, согласно ст. 8 Закона Свердловской области «О защите прав ребенка» [11] органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в пределах своей компетенции, сообразуясь с федеральным законом, осуществляют деятельность общего характера, направленную на недопущение определенных социальных рисков. Так, оздоровление и отдых детей, развитие организаций социальной инфраструктуры, физкультурно-спортивных организаций направлены на недопущение ухудшения здоровья ребенка. Деятельность в сфере опеки и попечительства, реализации прав ребенка на образование носит более широкий характер и может быть отнесена к социальной защите детей, в том числе – по предупреждению различных социальных рисков. Названные полномочия осуществляются за счет средств местных бюджетов.

Преодоление социального риска сиротства предполагает использование значительных ресурсов, поэтому на муниципальном уровне реализуются полномочия, переданные органами государственной власти субъектов РФ. Так, Постановлением Правительства Свердловской области от 18 мая 2017 г. №346-ПП утверждено положение, регулирующее порядок предоставления, а также размер пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств областного бюджета или местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области [12]. Такое пособие назначается в размере трехмесячной государственной социальной стипендии без учета районного коэффициента. Выплата пособия осуществляется один раз в учебный год посредством принятия образовательной организацией распорядительного акта о выплате пособия. Выплата пособия производится, как правило, не позднее 30 дней с начала учебного года.

Другой пример социальной поддержки названных детей – бесплатный проезд на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), для посещения родственников, организаций дополнительного образования, культурно-массовых и спортивных мероприятий, подготовительных курсов, медицинских организаций, в иных установленных случаях, а также бесплатного проезда один раз в год во время каникул к месту жительства и обратно к месту учебы [13].

В случае, если ребенок обучается в муниципальной образовательной организации, именно на нее ложится весь круг обязанностей по формализации основания социального обеспечения и его предоставления – сбор и проверка необходимых документов, ознакомление обучающихся с распорядительным актом о выплате пособия, а также – непосредственно перечисление средств на счет ребенка либо выплата пособия. Аналогично закреплены полномочия и ответственность за организацию проезда детей-сирот на городском, пригородном транспорте, в сельской местности – на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы. Руководитель образовательной организации несет персональную ответственность за организацию этой деятельности.

Объективно существующая разница в финансовых возможностях муниципальных образований обуславливает закрепление в вышеназванных нормативных правовых актах финансирование соответствующих расходов за счет бюджета субъекта РФ в виде межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов). Однако, если муниципальные образовательные организации, как и государственные образовательные организации Свердловской области, располагают собственными возможностями, они могут, к примеру, обеспечить бесплатный проезд детей-сирот путем предоставления для проезда собственного транспорта. Таким образом, сочетание усилий различных субъектов призвано способствовать большей эффективности практики преодоления названного социального риска.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на отсутствие прямого указания в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» полномочий названных органов в сфере социального обеспечения, в том числе – социальной поддержки, муниципальные образования обладают возможностью осуществлять деятельность, направленную на компенсацию социальных рисков. На примере социального риска сиротства можно говорить о содействии в компенсации данного социального риска на местном уровне.

Литература:

1. Глава КС РФ Валерий Зорькин: Право в условиях перемен. [электронный ресурс]. URL: http://rapsinews.ru/international_publication/20130515/267367948.html (дата обращения 14.02.2018).
2. *Лушников А. М., Лушникова М. В., Тарусина Н. Н.* Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения: учебное пособие. М.: Проспект, 2010. 432 с.
3. Конвенция о правах ребенка: Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: НОРМА, 2002.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Семейный кодекс РФ: Федеральный закон 29 декабря 1995 г. №223-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №1. Ст. 16; 2018. №1 (ч. I). Ст. 22.
6. *Берсенева Т. П.* Синергия и синергетика: категория исихазма и современная наука // Вестник Томского государственного университета. 2012. №369. С. 41–47.
7. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. №159-ФЗ (ред. от 01 мая 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №52. Ст. 5880. 2017. №18. Ст. 2666.
8. *Федорова М. Ю.* Распределение социальных рисков как метод управления ими: правовые аспекты // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. №4 (30). С. 91–99.
9. Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506 (утратил силу).
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822. 2018. №1 (ч. I). Ст. 47.
11. О защите прав ребенка: Областной закон от 23 октября 1995 года №28-ОЗ (ред. от 25 сентября 2017 года) // Областная газета. 2015. 14 октября. 2017. 28 сентября.
12. Положение о размере и порядке выплаты пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств областного бюджета или местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Утверждено Постановлением Правительства Свердловской области от 18 мая 2017 года №346-ПП // Областная газета. 2017. 23 мая.

References:

1. The head of the Constitutional Court of the Russian Federation Valery Zorkin: Right in the face of change. [e-resource]. URL: http://rapsinews.ru/international_publication/20130515/267367948.html (date of reference 14.02.2018).
2. *Lushnikov A. M., Lushnikova M. V., Tarusina N. N.* Contracts in the field of family, labor and social security: a textbook. M .: Prospect, 2010. 432 p.
3. Convention on the Rights of the Child: Adopted by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 // International Acts on Human Rights. Collection of documents. M .: NORMA, 2002.
4. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993). Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
5. The Family Code of the Russian Federation: Federal Law of 29 December 1995 №223-FL (as amended on December 29, 2017) // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 1996. №1. 16; 2018. №1 (P. I). Article 22
6. *Berseneva T. P.* Synergy and synergy: the category of Hesychasm and modern science // Tomsk State University Bulletin. 2012. №369. P. 41–47.
7. On additional guarantees for social support of orphans and children left without parental care: Federal Law of December 21, 1996 №159-FL (as amended on 01 May 2017) // Collection of the legislation of the Russian Federation. 1996. №52. Art. 5880. 2017. №18. Art. 2666.
8. *Fedorova M. Yu.* Distribution of social risks as a method of managing them: legal aspects // Bulletin of Perm University. Juridical sciences. 2015. №4 (30). P. 91–99.
9. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. №35. Art. 3506 (expired).
10. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06 October 2003 №131-FL (as amended on December 29, 2017) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2003. №40. Art. 3822. 2018. №1 (Part I). Art. 47
11. On protection of the rights of the child: Regional Law of 23 October 1995 №28-OL (as amended on September 25, 2017) // Regional newspaper. 2015. October 14th. 2017. 28th September.
12. Regulations on the size and procedure for payment of allowances for the purchase of textbooks and writing materials for orphans and children left without parental care, persons from orphan children and children left without parental care, people who lost both parents during the period of study single parent, full-time students in basic professional educational programs at the expense of the regional budget or local budgets of municipalities located in Sverdlovsk th field: Approved by the Resolution of the Government of Sverdlovsk region on 18 May 2017 №346-RG // The regional newspaper. 2017. 23May.

Литература:

13. Порядок и условия проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся в государственных образовательных организациях Свердловской области и муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории Свердловской области, на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы: Утверждены Постановлением Правительства Свердловской области от 22 июня 2017 года № 428-ПП // Областная газета. 2017. 27 июня.

References:

13. Procedure and conditions of travel for orphans and children left without parental care, persons from among orphans and children left without parental care, people who have lost both parents or a single parent studying at state educational institutions in the Sverdlovsk region and municipal educational institutions located in the Sverdlovsk region, on urban, suburban transport, in rural areas on intra-district transport (except taxis), as well as travel once every year. one to the place of residence and back to the place of study: Approved by the Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 22 June 2017 № 428-PP // Regional newspaper. 2017. 27th June.