



**АССОЦИАЦИЯ
ПРОФСОЮЗОВ РАБОТНИКОВ
НЕПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

119119, г. Москва, Ленинский пр. 42
тел.: (495) 938-8677 факс: (495) 938-8248
E-mail: urvachev@mail.ru
<http://www.ed-union.ru/association/>

21 октября 2015 г. № 65

Председателю
Комиссии Общественной палаты
Российской Федерации
по социальной политике, трудовым
отношениям и качеству жизни граждан

В.А. Слепаку

Уважаемый Владимир Анатольевич!

Совет Ассоциации Профсоюзов работников непроизводственной сферы Российской Федерации рассмотрел проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и нуждаемости» (далее – законопроект), обсуждавшийся на нулевых чтениях в комиссии по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан Общественной палаты Российской Федерации 13 октября 2015 г., и необходимым считает высказать следующие замечания и предложения.

1. Данный законопроект предполагает оптимизацию предоставления регионами отдельных мер социальной поддержки с учетом применения критериев нуждаемости, в частности, при предоставлении пособия по уходу за ребенком, мер социальной поддержки медицинским и фармацевтическим работникам, компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах (поселках городского типа) в образовательных организациях субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных организациях, а также компенсации родителям в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования.

Однако в законопроекте отсутствуют как концептуальный подход в отношении выделения принципов адресности и нуждаемости, так и сами ключевые понятия «нуждаемости» и «адресности», т.е. понятийный аппарат, который позволил бы правоприменителям четко определить категории нуждающихся в адресной помощи граждан и обеспечить единообразие в правовом регулировании однотипных правоотношений, в том числе при формировании регионального законодательства.

2. Законопроектом предлагается относить к мерам социальной поддержки, которые должны предоставляться, исходя из обязанности соблюдения принципов адресности и нуждаемости при их предоставлении в субъектах Российской Федерации, право работников на предоставление компенсации расходов на оплату жилых

помещений, отопления и освещения, предусмотренное Федеральными законами: «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и «Об образовании в Российской Федерации», которое по своей правовой природе не может являться предметом данного законопроекта.

Право педагогических и медицинских работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, которое предусмотрено частью 8 статьи 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (так же, как и ранее действовавшим Законом РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»), постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № 1607, принятым в целях реализации части 2 статьи 72 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (так же, как и ранее действовавшими постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 г. «О льготах квалифицированным работникам в сельской местности и рабочих поселках», постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 5 июля 1968 г. № 517 «О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране», частью 2 статьи 63 Основ законодательства об охране здоровья граждан), в качестве меры социальной поддержки, носит стимулирующий характер, и **не является компенсационной мерой, связанной с утратой трудоспособности**, или иными жизненными обстоятельствами, с наступлением которых возникает право на социальное обеспечение.

Данное право педагогических и медицинских работников было установлено законодательством СССР для обеспечения притока квалифицированных специалистов в области образования и здравоохранения в сельскую местность, и является гарантийной нормой.

Права и гарантии педагогических и медицинских работников, установленные федеральным законодательством, направлены на укрепление и развитие кадрового потенциала всей системы образования и здравоохранения России и являются одним из важнейших инструментов создания условий для обеспечения доступности качественного образования и здравоохранения в сельской местности. Применение принципа нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки в случае невозможности реализации указанного права может вызвать **резкое обострение проблем кадрового обеспечения образовательных организаций и организаций здравоохранения**, осуществляющих свою деятельность в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа).

Дополнительные **гарантии медицинским работникам** на селе по оплате жилья и коммунальных услуг также **не связаны с социальными рисками**, а являются **стимулирующей мерой** для привлечения и закрепления медиков для работы на селе. Этот вопрос в настоящее время продолжает оставаться актуальным: для решения проблемы нехватки медиков на селе принята Федеральная программа «Земский доктор», на федеральном и региональном уровнях всем медицинским работникам на селе уже предоставляются ежемесячные денежные выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг с целью сохранения медицинских работников, заинтересованных в продолжении работы в сельской местности.

Как следует из смысла законопроекта, меры социальной поддержки будут предоставляться гражданам, исходя из принципов адресности и нуждаемости. При этом стимулирующие меры для работы педагогических и медицинских работников в сельской местности не могут быть избирательными в соответствии с адресностью и нуждаемостью, и предоставляться одному специалисту и не предоставляться другому при равных условиях.

В связи с изложенным, предлагаем **исключить статьи 7 и 8** из законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и нуждаемости».

3. Рассматриваемый законопроект в статьях 7 и 8 предусматривает внесение изменений в часть 2 статьи 72 Закона об основах охраны здоровья граждан и часть 8 статьи 47 Федерального закона об образовании, в соответствии с которыми обеспечение расходов медицинских и педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности (поселках городского типа) на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, включая отопление, теплоснабжение и электроснабжение, будет производиться, в том числе, за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ в пределах социальной нормы площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг, установленных органами государственной власти субъектов РФ, или органами местного самоуправления.

Введение предложенных нормативов может привести к **резкому снижению уровня трудовых прав, свобод и гарантий медицинских и педагогических работников**, закрепленных в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об образовании), и Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан), а также **уменьшению гарантий их реализации, в том числе, ограничению права медицинских и педагогических работников**, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) **на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения.**

Понятие социальной нормы площади жилья до настоящего времени применяется при расчете субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также при расчете мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, в случае если законодательными актами предусмотрено ограничение предоставления мер социальной поддержки социальной нормой площади жилого помещения.

Субъектам Российской Федерации дано право самостоятельно устанавливать региональные стандарты оплаты жилого помещения и коммунальных услуг. В субъектах Российской Федерации действует стандарт социальной нормы площади жилого помещения, установленный в свое время Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, то есть с дифференциацией по количеству членов семьи. До настоящего времени региональное законодательство в этой части основывается на нормах указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425, ныне утратившего силу (18 кв. метров общей площади жилья – на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек; 33 кв. метра – на одиноко проживающих граждан, 42 кв. метра – на семью из двух человек и т.д.).

Таким образом, внесение изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусматривающие ограничения при компенсации расходов на оплату жилых помещений и нормативы потребления коммунальных услуг, повлечет за собой **ухудшение прав медицинских и педагогических работников, гарантированных Конституцией РФ, которые будут лишены возможности в полном объеме реализовать ранее возникшее право на бесплатное жилое помещение с отоплением и освещением**, в случае если занимаемая таким работником общая жилая площадь превышает социальную норму площади жилого помещения.

4. Статья 6 законопроекта предлагает признать утратившей силу часть 2 статьи 153 Федерального закона 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». В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ субъектам Российской Федерации предоставлено право на установление порядка и условий возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим и медицинским работникам, которое, прежде всего, направлено на создание механизма формирования межбюджетных отношений и не регулирует правоотношения по предоставлению льгот работникам в сфере образования и здравоохранения.

Указанная норма была включена в Федеральный закон № 122-ФЗ для того, чтобы при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, субъекты Российской Федерации вводили эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств. При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ нормативных правовых актов при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не должен уменьшаться, а условия предоставления ухудшаться.

Формулировка части 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ соотносится с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что недопустимо принятие нормативных правовых актов, отменяющих или умаляющих права граждан, что необходимо при правовом регулировании мер социальной поддержки соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающих правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики с тем, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, существующих прав,

действенности их государственной защиты.

Поскольку Конституция РФ не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемые тем или иным категориям граждан, Конституционный Суд РФ в своем определении от 27 декабря 2005 г. № 502-О указал, что федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, в частности при выборе или изменении формы их предоставления – денежной или натуральной. Однако, внося изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на ее сужение, он должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации), и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки.

Необходимо отметить, что в определении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. № 1655-О, принятом после вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», включены аналогичные положения и ссылки на принятые ранее постановления Конституционного Суда РФ, что свидетельствует о том, что выводы, содержащиеся в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ по данному вопросу, сохраняют свою актуальность на сегодняшний день (постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, от 23 апреля 2004 г. № 9-П, от 4 декабря 2003 г. № 415-О, от 15 февраля 2005 г. № 17-О, от 1 декабря 2005 г. № 521-О, от 2 апреля 2009 г. № 553-О-П, от 3 февраля 2010 г. № 136-О-П).

Российская Федерация как правовое и социальное государство не вправе произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и отмена либо приостановление предоставления выплат, льгот или каких-либо иных мер социальной поддержки допустимы только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться.

Таким образом, Совет Ассоциации Профсоюзов работников непроизводственной сферы Российской Федерации **не может согласиться с положениями статей 6** (в части признаний утратившей силу часть 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ), **7 и 8 законопроекта**, поскольку предлагаемый вариант правового регулирования ухудшает права и интересы работников, и, при существующем дефиците кадров в сфере здравоохранения, так же, как и в сфере образования, может привести к проблемам обеспечения доступности и качества оказания государственных услуг в перечисленных сферах, в связи с чем предлагается указанные статьи из законопроекта исключить.

Вице-президент Совета Ассоциации,
Председатель Профсоюза
работников народного образования
и науки Российской Федерации

Г.И. Меркулова