

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ВОПРОСАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МИНИМАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ



Д. Н. НАЗАРБАЕВА,
Председатель Комитета по социально-
культурному развитию Мажилиса Парламента
Республики Казахстан, д. полит. н.

Основной целью проводимых в стране экономических реформ является повышение уровня жизни населения страны. Уровень жизни населения во многом определяется размером доходов граждан, а также доступностью услуг образования, здравоохранения, жилищно-коммунальных и других социальных услуг. Государство принимает на себя обязательство обеспечить минимальный уровень социальных гарантий. Их единицей измерения выступает минимальный социальный стандарт.

Ключевые слова: социальная политика, социальные стандарты, социальные права, социальные гарантии, государственные услуги, стандарты, государственные минимальные социальные стандарты, государственные стандарты.

«Мы должны установить для наших граждан минимальные социальные стандарты и гарантии, которые должны прямо зависеть от роста экономики и бюджета.»¹, – говорится в Послании Президента Республики Казахстан – Лидера Нации народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года.

Статья 1 Конституции Республики Казахстан утверждает республику демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы². Таким образом, главный закон страны обуславливает необходимость выработки финансово-обеспеченных госу-

дарственных минимальных социальных стандартов.

Системной работы в этой области государством не проводилось. Наблюдается неравномерное распределение социальных услуг по территории страны, разный уровень их финансовой обеспеченности. Имеют место многочисленные финансовые нарушения, нерациональное использование и неосвоение бюджетных средств, бесконтрольность и безнаказанность.

Главной причиной этих болезней является отсутствие четко определенных государственных стандартов. В действующей системе они либо устарели, либо прописаны формально, формулировки неконкретны, требования размыты. Эти недостатки открывают широкую дорогу нарушениям и злоупотреблениям.

Государственные функционеры, планирующие и разрабатывающие государственный бюджет, не имеют привычки ориентироваться в своей работе на стандарты. И это объяснимо. Бессистемный порядок формирования стандартов, их частичное использование, отсутствие экономически обоснованных норм и нормативов, типовых проектов, создают условия для лоббирования чьих-либо экономических интересов, коррупции, а главное – не дают объективной возможности ни обществу, ни контролирующим органам дать оценку эффективности всему бюджетному процессу, а также деятельности отраслевых министерств и местных исполнительных органов.

В основе всех важнейших социальных показателей (прожиточный минимум, черта бедности, минимальная зарплата, минимальная пенсия и др.) – заложены устаревшие либо необоснованные нормативы, не соответствующие современным реалиям и потребностям людей. Все это, конечно, искажает реальную картину уровня и качества жизни населения страны.

Действующее законодательство разрозненно. Социальные гарантии регламентированы на разном правовом уровне и отражены более чем в 20 законодательных актах с огромным количеством отсылочных норм на более чем 200 подзаконных актов разного уровня

© Д. Н. Назарбаева, 2013

¹Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года // «Казахстанская правда» от 15.12.2012 г., № 437-438.

²Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., N 4, ст. 217.



Заседание Мажилиса Парламента РК.
В центре – Председатель Мажилиса Н. З. Нигматуллин

(постановления Правительства, ведомственные приказы министров и т.д.).

Например, чтобы получить сведения о гарантированном объеме медицинской помощи нужно обратиться к двум законодательным и 17 подзаконным актам. Гарантии в сфере социальной защиты и социального обеспечения отражены в 17 законодательных и 70 подзаконных актах.

Анализ указанных подзаконных актов показал, что ряд из них вообще не зарегистрированы в Министерстве юстиции и, соответственно, не имеются в базе данных нормативных правовых актов.

Таким образом, наличие большого числа подзаконных актов и отсутствие единого закона, регламентирующего четкие социальные стандарты и финансовые нормативы, порядок и принципы их применения, механизмы формирования, затрудняют получение достоверной информации о государственных гарантиях, неэффективности и непрозрачности планирования бюджетных средств.

Между тем, в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 указывается необходимость минимизации отсылочных норм в законах и расширения практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты³.

В целях эффективной реализации прав и свобод граждан особенно актуальным становится вопрос адекватного правового регулирования государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) посредством систематизации законодательства в одном законодательном акте.

ГМСС – это установленный законодательством минимально необходимый уровень государственных гарантий, обеспечивающих

³Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.» от 24 августа 2009 г. № 858 // «Казахстанская правда» от 27.08.2009 г., № 205.

удовлетворение важнейших потребностей человека в услугах социальной сферы, выражаемый в социальных и финансовых нормативах и нормах. Использование социальных стандартов позволяет, во-первых, обеспечивать определенное качество жизни населения; во-вторых, осуществлять обоснованные расходы и, соответственно, избегать нерациональных трат бюджетных средств.

Сегодня созрели условия для наведения порядка в этой сфере. Пришло время законодательно закрепить, что ГМСС устанавливает комплекс **общедоступных** социальных услуг, предоставление которых **гарантируется** государством вне зависимости от социального статуса граждан, уровня их доходов и места жительства за счёт средств республиканского и местного бюджетов, внебюджетных фондов.

Государственные услуги формируются в виде стандартов как системы требований к ним **в интересах их получателей**, принятых нормативным правовым актом в порядке, установленном законодательством об административных регламентах и стандартах государственных услуг. Оформлять такие стандарты необходимо в виде документов, устанавливающих весь пакет требований, которым должна отвечать данная услуга.

ГМСС призван закрепить минимальный объем социальных услуг, обеспечивающий реализацию социальных гарантий и прав граждан, измеряемый как в денежном, натуральном, так и в нематериальном выражении. Система государственного планирования должна определять уровень социального блага, ожидаемого (достижимого) в долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном периодах.

Классификация государственных минимальных социальных стандартов включает следующие основные типы:

- 1) номенклатуру объектов государственной социальной стандартизации, представленную в виде перечней организаций социальной сферы, ассортимента или набора материальных благ и услуг;
- 2) количественные нормы и нормативы объектов государственной социальной стандартизации в натуральном или стоимостном выражении;
- 3) нормативы времени предоставления услуг объектами государственной социальной стандартизации;
- 4) нормативные соотношения объектов государственной социальной стандартизации, выраженные в виде пропорций.

Представляется необходимым в систему ГМСС включать:

- 1) Объем социальных гарантий в соответствующих сферах;
- 2) Порядок предоставления государственных гарантий;
- 3) Социальные нормативы обеспеченности населения;
- 4) Минимальные финансовые нормативы.

При этом необходимо учесть позитивный международный опыт по вопросам стандартизации, согласно которому государственные социальные стандарты и финансовые нормативы дифференцируются по административно-территориальным единицам с выделением городской, сельской местности с учетом природно-климатических особенностей и других факторов и условий. Примечателен опыт Германии, Соединенных Штатов Америки, Санкт-Петербурга.

Ориентиром же для национальных законодательств могут выступать такие международные документы, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Европейская социальная хартия 1961 года.

Всеобщая декларация прав человека 1948 года охватывает общий спектр индивидуальных прав человека, где в одном ряду с гражданскими и политическими правами и основными свободами стоят экономические, социальные и культурные права.



Очередное заседание Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента РК

В Хартии также затрагиваются эти проблемы: с одной стороны формулируются социальные и экономические права как цели государства, с другой стороны, определяются конкретные гарантируемые государством и юридически контролируемые меры, формулируемые как обязанности.

Примечательно, что права, закрепленные в Социальной хартии, распространяются только на лиц, которые на законных основаниях проживают или постоянно работают на территории соответствующего государства-участника Хартии.

Международно-договорная база и международный опыт регламентирования социально-экономических прав предполагает селективные обязательства, т.е. возможности государства выбрать для себя в качестве обязательных лишь определенное количество норм, исходя из уровня социально-экономического развития.

Так, например, Социальная хартия, позволяет государствам-участникам Хартии выбрать для себя в качестве обязательных лишь определенный объем социально-экономических обязательств по следующим направлениям:

1. Занятость, подготовка и равные возможности;
2. Здоровье, социальное обеспечение и социальная защита;
3. Трудовые права;
4. Дети, семьи, мигранты.

Таким образом, в Хартии содержатся общие принципы, которыми должны руководствоваться государства-члены Совета Европы в своей социальной политике и предоставляются правовые гарантии экономических и социальных прав для лиц, находящихся под их юрисдикцией.

Анализ законодательства разных стран по вопросам государственных минимальных социальных стандартов показал, что спектр государственных минимальных социальных гарантий весьма различен, но вытекает из основополагающих, общепризнанных международных стандартов.

В Казахстане, на наш взгляд, необходимо закрепить на законодательном уровне государственные минимальные социальные гарантии в наиболее социально значимых областях:

- 1) труда и занятости населения;
- 2) образования и науки;
- 3) здравоохранения;
- 4) культуры;
- 5) спорта и физической культуры;
- 6) социальной защиты;
- 7) жилищно-коммунальных услуг.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере труда и занятости включают такие показатели, как минимальный размер заработной платы; продолжительность рабочего времени; продолжительность оплачиваемого ежегодного трудового отпуска; социальная защита от безработицы.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере образования обеспечивают государственные гарантии на получение гражданами Республики Казахстан бесплатного дошкольного, предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере здравоохранения направлены на охрану здоровья населения: получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, равного доступа к качественной медицинской помощи, свободы репродуктивного выбора и охраны репродуктивного здоровья, обеспечение санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия, радиационной безопасности.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере культуры и информации обеспечивают государственные гарантии на деятельность в области культуры путем обеспечения права на участие в культурной жизни, доступа к культурным ценностям, получения образования по специальностям культуры и искусства, доступа к информации, в установленном законодательством порядке.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере физической культуры и спорта обеспечивают государственные гарантии в сфере доступности услуг физкультурно-оздоровительных учреждений.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере социальной защиты реализуют государственные гарантии получения пенсии, государственных социальных пособий социально уязвимыми слоями населения.

Государственные минимальные социальные стандарты в сфере жилищно-коммунального хозяйства обеспечивают государственные гарантии в сфере обеспечения населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами.



Обсуждение законопроекта в Комитете по социально-культурному развитию

Кроме того, особую актуальность обретает необходимость законодательного закрепления перечня организаций, которые будут призваны обеспечить реализацию государственных минимальных социальных гарантий.

Экономические основы обеспечения минимальных социальных стандартов, безусловно, связаны с порядком формирования государственного бюджета и действием налогового механизма.

Законопроект направлен на нормативное обеспечение формирования и использования бюджетных и внебюджетных средств на социальные нужды; обеспечение государственной поддержки развития социальной сферы; оценку уровня жизни населения Республики Казахстан; разработку и реализацию государственной социальной и экономической политики, республиканских и отраслевых программ, концепций и иных программных документов.

Источниками финансового обеспечения системы государственных социальных стандартов Республики Казахстан являются:

- 1) бюджетные средства;
- 2) средства, полученные за оказание платных услуг;
- 3) иные источники, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

Формирование и применение государственных социальных стандартов и финансовых нормативов должно осуществляться на основе принципов:

- 1) учета социально-экономической ситуации в республике в целом и в регионах, а также экологических, демографических, национальных, природно-климатических условий;
- 2) обеспечения общедоступности социальных услуг, оказываемых государственными учреждениями;
- 3) целевого, адресного финансирования из республиканского и местных бюджетов;
- 4) прозрачности и гласности формирования государственного бюджета;
- 5) ужесточения ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за соблюдение требований к утвержденным стандартам и нормативам;

Государственный контроль за соблюдением законодательства Республики Казахстан в сфере государственных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов осуществляется в форме проверки и иных формах.

В целях эффективного контроля, уполномоченные органы, в случае нарушения субъектом, обеспечивающим государственные социальные стандарты и финансовые нормативы, требований законодательного акта будут:

- 1) направлять в течение трех рабочих дней со дня окончания проверки субъектам, обеспечивающим государственные социальные стандарты и финансовые нормативы, обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений;
- 2) принимать меры, необходимые для привлечения субъекта и его должностных лиц, обеспечивающих государственные социальные стандарты и финансовые нормативы, к ответственности, установленной законами Республики Казахстан.

Действия (бездействие), а также решения государственных органов могут быть обжалованы в соответствии с законами Республики Казахстан.

Принятие специального систематизированного законодательного акта по вопросам государственных минимальных государственных социальных стандартов позволит обеспечить реализацию гарантированных Конституцией Республики и законами Республики Казахстан гарантий граждан в социальной сфере.



Посещение школы депутатами – членами Комитета по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента РК

Д. Н. Назарбаева: Мемлекеттік минималды әлеуметтік кепілдіктер мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының заңын жетілдіру туралы.

Жүргізіліп жатқан экономикалық реформалардың негізгі мақсаты елімізде халықтың өмір сүру деңгейін көтеру болып табылады. Халықтың өмір сүру деңгейі азаматтардың табыс кірісінің мөлшерімен, сонымен бірге білім беру, денсаулық сақтау, тұрғын үй коммуналдық және басқа да әлеуметтік қызмет көрсету салаларының қолжетімділігімен анықталады. Мемлекет соған сәйкес азаматтардың барлығы үшін әлеуметтік маңызды игіліктер мен қызмет көрсетулердің бір қатар кепілдендірілген жиынтығы деп түсіндірілетін әлеуметтік кепілдіктерді қабылдауы тиіс. Әлеуметтік кепілдіктер халықтың кіріс көзімен, білім мен медициналық көмек алу мүмкіндігімен, тұрғын үймен қамтамасыз ету және т.б. байланысты белгілі бір минималды стандарттарда орын алады. Мақалада барлық негізгі минималды мемлекеттік стандарттарды анықтайтын жүйеленген заңнамалық актілерді қабылдаудың қажеттігі негізделеді.

Түйінді сөздер: әлеуметтік мемлекет, адамның құқығы мен бостандығы, әлеуметтік саясат, әлеуметтік стандарттар, әлеуметтік құқық, әлеуметтік кепілдіктер, әлеуметтік қызмет көрсетулер, стандарттар, мемлекеттік минималды әлеуметтік стандарттар, мемлекеттік стандарттар.

D. Nazarbayeva: On improving the legislation of the Republic of Kazakhstan on the state minimum social guarantees.

One of the main goals of economic reforms is to improve the living standards of people. The level of living standards is mainly determined by the incomes level, as well as the availability of services in education, healthcare, housing and other social services. The state also has to assume corresponding social security, by which is meant a guaranteed set of some socially important goods and services for all citizens. Social guarantees are embodied in minimum living standards such as income, opportunity to get education and healthcare, housing etc. The author proves the necessity of introducing a legal act which will define all the basic minimum state standards.

Keywords: social state, human rights and freedoms, social policy, social standards, social rights, social guarantees, public services, standards, the minimum social standards, state standards.