

УДК 34.096

Масловская Мария Владиленовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета «МГУ им. Н. П. Огарёва», г. Саранск. (maslovskaya2003@mail.ru)

Кушаева Юниря Халильевна, магистрант 2 курса юридического факультета «МГУ им. Н. П. Огарёва», г. Саранск. (yuniria@yandex.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Предметом исследования настоящей статьи является вопрос перспектив развития правового регулирования социальной политики в Российской Федерации, что является важным аспектом при определении государства как социального. В статье проанализированы различные виды нормативно-правовых актов, регулирующих социальную защиту в Российской Федерации. В ходе изучения данной темы выявлены недостатки в проводимой социальной политике. Определены основные задачи и цели государства в области устранения недостатков в функционировании социальной сферы.

Ключевые слова: социальная политика, социальная защита, правовые источники, меры социальной защиты, социальное государство, гарантии, социальные программы.

Maslovskaya Maria Vladilenovna, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of State and Administrative Law in Ogarev Mordovia State University, City of Saransk (maslovskaya2003@mail.ru)

Kushaeva Yuniryia Halilyevna, master of 2 courses of the Faculty in Ogarev Mordovia State University, City of Saransk (yuniria@yandex.ru)

LEGAL REGULATION OF SOCIAL POLICY IN MODERN RUSSIA

Abstract. The present article is devoted to the issue of prospects of development of the right regulation of social policy in the Russian Federation which is

important aspect for determining the state as social. The present article analyzes different types of the normative legal acts regulating social protection in the Russian Federation. During studying of this subject shortcomings of the pursued social policy are revealed. The main objectives and purposes of the state in the field of removing shortcomings of functioning of the social sphere are defined.

Keywords: social policy, social protection, legal sources, measures of social protection, social state, guarantees, social programs.

В статье 7 Конституции РФ наша страна провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Для достижения указанных задач, а также в целях становления подлинного социального государства необходима целенаправленная и эффективная социальная политика, которая традиционно считается не только составной частью политики государства, но и приоритетным направлением деятельности государства *демократического* (выделено нами – М.В.). Демократический характер Российской Федерации, как известно, закреплен статьей 1 Конституции РФ.

Исходя из содержания п. «ж» части 1 статьи 72 Конституции России вопросы в сфере социальной защиты и социального обеспечения находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Согласно части 2 статьи 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Анализируемые конституционные нормы означают, что региональные власти вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам, отнесенным к совместной компетенции, как в виде законодательных, так и подзаконных актов.

Социальная политика, как отмечает проф. С. А. Авакьян, затрагивает сферу жизненно важных интересов населения. Ее качественные и

количественные характеристики свидетельствуют об уровне социального, экономического, правового развития общества и государства [3, с. 19].

Следовательно, к основным направлениям социальной политики необходимо, в первую очередь, относить: охрану труда и здоровья граждан; государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства; помощь малоимущим и особо нуждающимся в социальной защите категориям населения (в частности, инвалидам и пенсионерам); развитие системы социального обслуживания граждан. Немаловажно, чтобы установленные государством пенсии, пособия и минимальный размер оплаты труда соответствовали «потребительской корзине».

По мнению Н.С. Волковой, управление государством социальной сферой включает в себя три основных направления. Во-первых, это соответствующая правовая регламентация, во-вторых, последующая реализация установленных государством установлений нормативно-правового характера, в-третьих, надлежащий контроль как за органами, осуществляющими деятельность в социальной сфере, так и за организацией в данной области [5, с. 7].

Очевидно, что проведению социальной политики государства должна предшествовать тщательная проработка и регламентация соответствующих общественных отношений. В свою очередь, устойчивое, развитое и снабженное механизмом практической реализации законодательство выступает необходимой предпосылкой эффективной деятельности государства в социальной сфере.

Точкой отсчета социальной политики России отчасти можно считать Постановление Совета министров РСФСР от 31 мая 1991 г. № 299 «О первоочередных мерах по созданию государственной системы социальной помощи семье в РСФСР».

В дальнейшем стратегия развития и реформирования социальной политики нашла свое выражение в Конституции Российской Федерации 1993 года и изданных на её основе нормативных правовых актах. Например, в целях конкретизации конституционных положений было принято Постановление Правительства РФ от 6 мая 1994 г. № 474 «Об утверждении Основных

направлений социальной политики Правительства Российской Федерации на 1994 год».

Базовое законодательство, регулирующие вопросы в области социальной политики, социального обслуживания и социальных гарантий, наиболее активно стало складываться в середине 90-х XX века. Например, в 1995-1996 годы был принят ряд федеральных законов, в том числе: «О ветеранах» (январь 1995 г.), «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (май 1995 г.), «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (август 1995 г.), «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ноябрь 1995 г.), «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (декабрь 1995 г.), «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (декабрь 1996 г.).

Принятое Правительством РФ Постановление от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов» (далее – Программа) стало своеобразным вектором, определившим дальнейший путь развития правового регулирования вопросов социальной политики. Принятие Программы значительным образом реформировало систему социальной защиты, существовавшую на тот момент. Программа предусматривала изменение государственных социальных гарантий, развивались новые социальные технологии, увеличился объем и расширился перечень социальных услуг, активизировалась поддержка семей с детьми, начался процесс формирования учреждений социального обслуживания граждан.

В целях реализации Программы был принят ряд федеральных законов, в частности: «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (октябрь 1997 г.), «Об основах обязательного социального страхования» (июль 1999 г.), «О государственной социальной помощи» (июль 1999 г.), «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (декабрь 2001 г.), «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (декабрь 2001 г.).

Однако, несмотря на стремительное развитие и определенные достоинства законодательства социальной направленности, последнее все же не в полной мере отвечало требованиям современного общества. Одна из причин состояла в том, что принятые законы во многом были декларативными, поскольку отсылали к тем нормативным актам, которые еще не были приняты. Как следствие, законы не имели прямого действия.

Не до конца разрешенными в тот период оказались проблемы, связанные, с одной стороны, с разграничением полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней в области социальной защиты, а с другой – определением четкой компетенции каждого субъекта в организации социальной защиты, определении объема социальных услуг и социальной помощи, качества социального обслуживания. Зачастую при решении вопросов социальной политики в направлениях совместной деятельности между центром и регионами отсутствовала согласованность. В сложившейся ситуации необходимо было установить баланс между федеральным и региональным законодательством, а также активизировать работу всех уровней публичной власти в области социальной защиты населения. Предстояло детально определить их полномочия, задачи, источники финансирования и механизмы реализации. Недостаточно были урегулированы и отдельные виды социальной защиты населению, процедура их осуществления. В сложившихся на тот момент условиях была налицо необходимость создания нового механизма государственного правового регулирования в социальной сфере.

Внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» частично нормализовало данный процесс. В итоге социальную защиту населения вывели из сферы компетенции органов местного самоуправления.

Это обстоятельство обусловило формирование на региональном уровне своей нормативной базы, что, несомненно, положительно сказалось на регламентации соответствующей сферы общественных отношений.

В правовом регулировании социальной политики, несомненно, имеют место и другие проблемы. Нельзя не согласиться с мнением Н.С. Волковой о том, что «существен фактор непрерывного модернизирования основных составляющих данной сферы (реформирование образования, здравоохранения и науки, непрекращающийся поиск оптимальной системы пенсионного обеспечения, новые потребности социального обеспечения отдельных категорий граждан, развитие трудового и жилищного законодательства и др.)». Автор справедливо, на наш взгляд, отмечает, что «нельзя не принимать во внимание и негативное восприятие болезненных для населения законодательных трансформаций в сфере образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, способствующее возникновению дестабилизирующих факторов и социальных конфликтов» [5, с. 8].

Заметим, что в последнее время законодательство в социальной сфере развивается достаточно динамично, регулируя различные социальные вопросы, при этом опережая другие направления законотворчества.

Сменились приоритеты законодательной политики. Отдельными авторами отмечается, что на первый план выдвигаются вопросы реализации конституционных целей социального развития [4, с. 42]. Отличается от прежнего и цикличность изменений социального законодательства. Ранее социальное законодательство подвергалось изменениям, как правило, во время кризисных периодов в экономической сфере, для преодоления его последствий и стабилизации ситуации. В последние годы оно стало подчиняться диалектике собственно социального развития.

Помимо количественного изменения, законодательство в социальной сфере претерпело изменения и в качественных характеристиках.

По мнению проф. Т.Я. Хабриевой, социальное законодательство в настоящее время включает в себя не только традиционные отрасли законодательства (о труде, семейных отношениях и социальном обеспечении), но и новые законодательные отрасли и межотраслевые правовые комплексы (здравоохранение, наука и образование, культура и спорт, библиотечное и

архивное дело, жилищное обеспечение, миграционные и межнациональные отношения) [6, с. 6].

Разграничению социального законодательства способствуют такие объективные факторы, как: 1) закономерности общественного развития; 2) факторы внешнего воздействия (в результате присоединения Российской Федерации к международным конвенциям и договорам появляются новые социальные международно-правовые стандарты и нормы).

В настоящее время основным вектором социальной политики нашей страны выступает Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [2]. Согласно данному документу государство стремиться, в частности:

1) улучшить социальный климат в обществе, снизить бедность и уменьшить дифференциацию населения по уровню доходов;

2) развить систему предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей, а также обеспечить дополнительную поддержку неполным семьям с детьми и многодетным семьям с низкими доходами, семьям, принимающим на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

3) модернизировать и развить сектор социальных услуг, адресных программ для бедных и льготных категорий населения, обеспечить доступность социальных услуг высокого качества для всех нуждающихся граждан пожилого возраста и инвалидов;

5) продолжить процесс гуманизации пенитенциарной системы.

Реализация стратегических целей Концепции требует достижения социального согласия, содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства.

Социальная сфера регулируется также другими нормативными правовыми актами, в частности:

- концепциями развития различных социальных сфер (например, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 09 октября 2007 г. № 1351; Концепция развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года,

утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1019-р; Концепция развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008-2015 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 1244-р, и др.);

- программами по развитию различных отраслей (например, Федеральная целевая программа развития образования на 2011 - 2015 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 07 февраля 2011 г. № 61; Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 и др.).

Интересен следующий факт. В феврале 2004 г. Алтайским краевым Советом народных депутатов в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона № 14652-4 «О введении в действие Социального кодекса Российской Федерации». Социальный кодекс должен был охватить все социальные сферы.

Но законопроект оказался неудачным, был возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации).

Данный вопрос до настоящего времени остается открытым и принятие в дальнейшем Социального кодекса представляется нам невозможным, поскольку социальное законодательство включает в себя слишком разнородные составляющие.

Следует заметить, что среди субъектов Российской Федерации активно ведется систематизация законодательства в социальной сфере (например, приняты: Социальный кодекс Санкт-Петербурга от 22 ноября 2011 г. № 728-132; Социальный кодекс Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165; Социальный кодекс Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-3; Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ).

Таким образом, говоря об исследовании законодательства в социальной сфере, следует признать особую сложность ее измерения, которая обусловлена

особенностью регулируемых социальным законодательством отношений, их многообразием. Нельзя не признать, что изменения социально-экономической обстановки в стране обуславливают необходимость обновления механизма правового регулирования социальной сферы.

Библиографический список

1 Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2 О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3 Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник [отв. ред. С.А. Авакьян]. М.: Проспект, 2009. 544 с.

4 Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / [под ред. Т.Я. Хабриевой]. М.: ИЗиСП, 2014. 592 с.

5 Волкова Н.С. Государственное управление социальной сферой: состояние и модернизация // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 5-16.

6 Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8 (212). С. 5-15.