

Лазарева Л.В.

К.пед.н., доцент

Доцент каф. «Педагогика и психология»,

e-mail: lane.lazareva@mail.ru

ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», г.Пенза

СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация: Конституция Российской Федерации закрепила идею социального государства в стране. Являясь новой стадией в развитии правового государства, оно приобретает черты не только способа преодоления социальной напряжённости, но является одним из руководящих начал нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти субъектов РФ в сфере социального законодательства.

Ключевые слова: социальное государство, социальные права и свободы, органы государственной власти, законодательство в социальной сфере.

Первостепенное значение конституционных прав и свобод человека и гражданина, и конкретно социальных прав, является определяющим для общественного и политического строя страны, так как большинство государств провозглашает целью своей политики именно социальное государство. Это определило актуальность темы данного исследования. Пензенский государственный университет, крупнейший вуз региона, готовит широкий набор специалистов разных профилей, в том числе и

социальных работников, которым приходится работать с социально незащищёнными категориями населения. Таким специалистам необходимо хорошо ориентироваться в региональном социальном законодательстве, которое часто является весьма непостоянным и сложным для понимания. Поэтому изучение блока социального законодательства должно входить в обязательную подготовку студентов.

Социальное государство, ставшее в конце XIX - начале XX века явлением, производным от новой программы английского либерализма, и в то же время являясь новой стадией в развитии правового государства, приобретает черты уже не способа преодоления социальной напряжённости, а является одним из руководящих начал нормотворческой и правоприменительной деятельности, направленных не только на упорядочение общественных отношений, но и обеспечение релевантного общественному запросу комплекса реакционных по отношению к социальной и экономической конъюктурам мер.

Конституция как акт, обладающий верховенством и высшей юридической силой, постулируя определенную систему ценностей и целей, в том числе в контексте закрепления принципа социального государства, создает базис для законодателя, который с учетом меняющейся социальной и экономической конъюнктуры должен обеспечить способность механизма государства реагировать на актуальные вызовы и угрозы в целях охраны конституционных ценностей.

В зависимости от господствующей в правовой (и философской) научной сфере конкретного временного периода и территории концепции правопонимания соответственно разнится и онтологическая составляющая такой характеристики государства, как «социальность». Следует отметить, что зачастую (в рамках большинства типов правопонимания) смысловым ядром, то есть основным «мотивом» обеспечения социальной характеристики государства, является в той или иной интерпретации частная справедливость - «нравственно санкционированная

соразмерность» в распределении благ и зол, их взаимном обмене и воздаянии за проявление субъектами тех или иных свойств в обществе, что, однако, в общем смысловом контексте не является характерным для конкретных видов правопонимания (к примеру, легистского правопонимания).

Рассмотрение концепции «социальности» как «элемента» государства позволяет сделать вывод об имманентности социальной характеристики такой формы организации общественных отношений, как институт государства в рамках любого периода существования указанного института. При этом при рассмотрении концепции социального государства необходимо сделать допущение на соотношение механизмов государства, применение которых опосредует реализацию функций государства, целью которых, в свою очередь, является определение приоритетности между справедливостью «уравнивающей» и справедливостью «распределяющей», а также мер, обуславливаемых социальной и экономической конъюнктурой для достижения частной справедливости.

Аспект «социальности» государства в силу его многогранности лежит в плоскостях объектов и предметов исследований различных наук социально-гуманитарного цикла, как-то философии, социологии, теории права, конституционного права, что предопределяет междисциплинарный и межотраслевой характер исследований сущности и природы социального государства, различных воззрений на таковые.

Эволюция идеи социального государства в российской общественной науке берет своё начало на этапе развития концепции «нового либерализма» в XX веке, которая в качестве одного из постулатов определяла расширение сферы деятельности государства не за счёт вмешательства в частную жизнь граждан, а посредством расширения его социальной функции в области обеспечения права на достойное существование [6, с.8-9].

На сегодняшний день относительно распространённым в юридической науке является формально-юридический подход к толкованию содержания «социального государства», в соответствии с которым оно рассматривается как конституционный принцип организации публичной власти.

Предпринимая попытку выявить конституционные индикаторы социального государства, В.Е.Чиркин констатирует, что социальное государство – это, прежде всего, активное, интервенционистское, «помогающее» регуляционное государство, вмешивающееся в сферу социально-экономических отношений, отношений в области культуры, а в результате и в сферу политики в конечном счёте в общих (общественных) целях, хотя и не всегда на деле равно соблюдающее (и по своему положению не могущее одинаково соблюдать) интересы всех слоёв общества и индивидов.

Говоря о сущности государства, В.Е.Чиркин утверждает, что любое государство занимается общими делами, но оно выражает также (и, пожалуй, прежде всего) интересы социальных слоев и индивидов, доминирующих в обществе экономически, политически и духовно, которые вследствие этого по общему правилу оказывают наиболее сильное давление на юридически и до определённой степени фактически независимую государственную власть, хотя в известных ситуациях решающим может оказаться давление других слоёв и под их воздействием государственная власть может осуществлять иные социально-экономические меры. Последние могут противоречить некоторым интересам доминирующих слоёв общества, но в конечном итоге они необходимы и им, ибо снимают социальную напряжённость[10, с.25-27].

Таким образом, заключает Чиркин, суть вспомогательной и регулирующей функции социального государства состоит в поддержке тенденций развития общества, в обеспечении различными методами условий и процесса повышения качества жизни общества, его

определённых групп населения и самого человека, в обеспечении такого уровня жизни, который считается достойным в международном сообществе, но учитывает конкретные условия данной страны, обычаи и традиции её народа, реальные экономические возможности общества и данной государственной власти[10, с.29-30].

Кроме того, В.Е.Чиркин выделяет несколько составляющих признаков «конституционной» концепции социального государства. Так, юридическое содержание конституционного принципа социального государства определяют: положение о социальной функции частной собственности; социальное партнёрство, которое обуславливает отношения труда и капитала, работников и работодателей; предоставление социальных услуг всем членам общества; социальная справедливость; социально ориентированная экономика [10, с.32-35].

Конституция 1993 года закрепила идею, что Российская Федерация - это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты [1].

Достижение данных целей составляет содержание социальной функции государства, реализуемой в рамках его социальной политики на основе нормативного и организационного механизмов. Органами государственной власти РФ принимается большое количество нормативных актов в сфере социального законодательства на разных уровнях и по разным проблемам. Одновременно по данным Росстата на конец 2018 года численность населения с денежными доходами ниже

величины прожиточного минимума и дефицитом денежного дохода составила 19,3 млн человек (13,2% от общей численности населения РФ).

В Приволжском федеральном округе из 14 субъектов самым благополучным в этом смысле ожидаемо является Татарстан (7,4% населения республики от общей численности населения субъекта РФ находятся за чертой бедности). За ним идут Нижегородская область (9,9%) и далее с большим отрывом Удмуртская республика и Республика Башкортостан (12,2 и 12,3% соответственно). Пензенская область - в стабильной середине с 14,0 %. Хуже всего дела обстоят в Республике Марий Эл – там 22,1% населения имеют крайне низкий денежный доход[9].

Государство постоянно стремится решать данную проблему, в том числе за счёт принятия новых законов в социальной сфере и внесения изменений и дополнений в прежнее законодательство.

Рассмотрим как пример деятельность государственных органов власти субъектов РФ в Приволжском федеральном округе. Во всех субъектах органы государственной власти провозглашают своей целью реализацию идеи социального государства и стараются, несмотря на финансовые трудности, выполнить основные социальные обязательства перед населением регионов.

Одним из самых болезненных вопросов последнего времени является пенсионная реформа и социальное обеспечение пенсионеров. Закон Пензенской области от 25.09.2018 № 3243-ЗПО «О внесении изменений в статью 1 Закона Пензенской области «О величине прожиточного минимума пенсионера в Пензенской области, применяемой для установления социальной доплаты к пенсии» с 1 января 2019 года увеличил величину прожиточного минимума пенсионера с 7 861 рубля до 8 404 рублей [4].

Закон Саратовской области от 26.10.2018 г. № 99-ЗСО «О величине прожиточного минимума пенсионера на 2019 год в целом по Саратовской

области для установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи» увеличил прожиточный минимум до 8278 рублей [5].

Закон Республики Татарстан от 25 сентября 2018 года № 59-ЗРТ "Об установлении на 2019 год величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Татарстан для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии" установил новый минимум в 8232 рублей [2].

Пензенская область стала известна среди других регионов тем, что местные законодатели после повышения пенсионного возраста на федеральном уровне заявили о сохранении ранее установленных региональных льгот независимо от выхода граждан на пенсию. Данное решение приняли 4 сентября 2018 года по инициативе губернатора И.Белозерцева. В интервью «Российской газете» 5 сентября 2018 года Валерий Лидин, председатель Законодательного Собрания Пензенской области, сказал: «Сегодня мы поддержали сохранение ранее установленных региональных льгот по достижении возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Они больше не будут связаны с выходом на пенсию. Льготы направлены на поддержку ветеранов труда, работников социальной сферы, учителей, врачей, медицинских работников среднего звена. Мы также сохраним все региональные доплаты и компенсации, льготы по социальному и медицинскому обслуживанию, обеспеченные областным бюджетом. В целом, основная задача изменений пенсионной системы - обеспечить ее устойчивость и финансовую стабильность на долгие годы вперед» [8].

В настоящее время на территории Пензенской области проживают 444 537 пенсионеров. На 1 января 2018 года мерами социальной поддержки воспользовались 116 тысяч региональных льготников на общую сумму 1,8 миллиарда рублей.

Продолжили действовать законы Пензенской области о поддержке семей с детьми, многодетных семей, других нуждающихся категорий

граждан. В Пензенской области предоставляется более 70 видов мер социальной поддержки за счет различных источников финансирования. Ежегодно более 420 тысяч человек (более 31,49% населения области) получают социальную поддержку.

За счет средств бюджета Пензенской области выплачивается 11 видов пособий и денежных компенсаций семьям, имеющим детей. В частности, сумма ежемесячного пособия при рождении третьего и последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет с 1 января 2018 года составила 9 470 рублей, а с 1 января 2019 года она увеличена до 11 тысяч рублей [3].

В конце 2018 года был принят важный для демографии региона закон Пензенской области от 30.11.2018 № 3272-ЗПО «О внесении изменения в статью 9 Закона Пензенской области «О пособиях семьям, имеющим детей» [3]. С 1 января 2019 года размер единовременного пособия при рождении, усыновлении либо удочерении двух и более детей одновременно будет увеличен в регионе с 11340 руб. до 40000 руб.

Как мы видим, законодательство субъектов РФ и конкретно, Пензенской области, в сфере обеспечения реализации социальных прав граждан достаточно разнообразно. Законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина, и такие возможности нередко прямо предусматриваются федеральными законами. Например, Федеральными законами от 24 июля 1998 г. №124-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", от 21 ноября 2011 года №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». В этом вопросе мы разделяем мнение Г.Н. Комковой о том, что предоставление дополнительных благ, льгот, преимуществ жителям того или иного субъекта Федерации за счет бюджета данного субъекта является вполне допустимым, не противоречащим конституционным нормам. Ведь в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ говорится о запрете любых форм ограничений прав

граждан, а не поощрений. В данном случае будет реализовываться так называемая позитивная дискриминация [7, с.7-8].

Итак, субъект РФ вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований. Дополнительные гарантии конституционных прав и свобод, устанавливаемые субъектом РФ, должны быть реальными. А это гарантируется лишь достаточным бюджетным финансированием. К сожалению, большинство субъектов РФ, в том числе Пензенская область, являются регионами дотационными.

В результате нашего исследования, проанализировав ряд законодательных актов субъектов РФ в социальной сфере, хотелось бы отметить следующее. Несмотря на то, что почти все современные мировые и европейские конституции, в том числе Конституция Российской Федерации, содержат положения по социальным вопросам, мы считаем важным выделить несколько проблем, присущих реализации всех социальных прав:

1. Проблема финансирования (имеющиеся финансовые ресурсы являются абсолютной границей осуществления социальных прав).

2. Проблема демократии и принципа разделения властей (что связано с вопросом распределения бюджетных средств на осуществление социальных прав).

3. Проблема социального уравнивания (оно подразумевает меры по поддержке слабых, но также и большую нагрузку на социально сильных).

4. Проблема требования социальной гарантии обеспечения каждому индивидууму достойного человека существования (система социального страхования основана на структурных особенностях общества, и в случае

их изменения должна меняться вся система; например, пенсионная система не может функционировать в условиях снижения рождаемости).

Все вышеперечисленные проблемы, о которых пишут авторы, изучающие роль социальных прав человека и гражданина в современных конституциях разных стран, имеют место и в Конституции РФ 1993 года. Также эти проблемы затрудняют, по нашему мнению, деятельность органов государственной власти федерального и регионального уровней по разработке и реализации законодательства в социальной сфере.

На наш взгляд, обзорное рассмотрение деятельности органов государственной власти субъекта РФ (на примере Пензенской области и других регионов Поволжья) по обеспечению социальных прав и свобод человека и гражданина актуально в научно-теоретическом плане: сделана попытка проанализировать действующее социальное законодательство субъекта федерации последних лет в совокупности.

В практическом плане изучение данной проблемы в сравнении с законодательством в социальной сфере других субъектов РФ позволяет понять, в каких направлениях предстоит совершенствовать деятельность органов государственной власти и за счёт каких источников финансировать новые законопроекты.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014.- №31.- ст. 4398.
2. Закон Республики Татарстан от 25 сентября 2018 года № 59-ЗРТ "Об установлении на 2019 год величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Татарстан для определения размера федеральной

социальной доплаты к пенсии" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://gossov.tatarstan.ru/dokument/pasport_zak/2018/59_zrt (дата обращения 25.12.2018).

3. Закон Пензенской области от 30.11.2018 № 3272-ЗПО «О внесении изменения в статью 9 Закона Пензенской области «О пособиях семьям, имеющим детей» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.zspo.ru/legislative/acts/52156/> (дата обращения 25.12.2018).

4. Закон Пензенской области от 25.09.2018 № 3243-ЗПО О внесении изменений в статью 1 Закона Пензенской области «О величине прожиточного минимума пенсионера в Пензенской области, применяемой для установления социальной доплаты к пенсии» [Электронный ресурс] // <http://www.zspo.ru/legislative/acts/50272/> (дата обращения 25.12.2018).

5. Закон Саратовской области № 80-ЗСО от 26.10.2017 г. «О величине прожиточного минимума пенсионера на 2018 год в целом по Саратовской области для установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи»"// «Собрание законодательства Саратовской области» № 12 от 27.10.2017 г.- С. 3063.

6. Клишас А.А. Социальное государство: монография. - Москва: Международные отношения. – 2017.- 272с.

7. Комкова Г.Н. Равная защита прав гражданина - конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе: опыт и перспективы // СПб. - 2001.- С.7-8.

8. Пензенские депутаты поддержали законопроект о региональных льготах [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rg.ru/2018/09/05/reg-pfo/penzenskie-deputaty-podderzhali-zakonoproekt-o-regionalnyh-lgotah.html>(дата обращения 05.01.2019).

9. Соотношение денежных доходов населения и величины прожиточного минимума в целом по России и по субъектам Российской Федерации (на 10.12.2018). [Электронный ресурс] // Режим доступа:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/# (дата обращения: 7.01.2019).

10. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права - 2008. - №12.- С.25-35.

Lazareva Lana V.

Phd in Education, associated professor

Associate professor, Department of Pedagogy and Psychology

e-mail: lane.lazareva@mail.ru

Penza State University, Penza

SOCIAL LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A GUARANTEE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF MODERN SOCIETY

Abstract: The Constitution of the Russian Federation cemented the idea of a social state in the country. It is a new stage in the development of the rule of law. It is not only a way to overcome social tensions. This is one of the leading principles of the rule-making and law-enforcement activities of government departments of the constituent entities of the Russian Federation in the field of social legislation.

Key words: social state, social rights and freedoms, government departments, legislation in the social sphere.