



# ТРУДОВОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 364(470) + 349.3(470)  
ББК С9(2) + Х400.22

Т. В. Худойкина, В. В. Болтунов

## ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

T. V. Hudoikina, V. V. Boltunov

## FORMS OF REALIZATION OF THE LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION

*Статья посвящена анализу всевозможных форм реализации правовой политики Российской Федерации в сфере социальной защиты населения. Авторами обосновывается значение для теории и практики тех или иных форм; показывается, в чем они выражаются; рассматриваются недостатки и успехи в их реализации; предлагаются пути их совершенствования. Теоретические аспекты подкрепляются практикой, существующей в настоящее время в Республике Мордовия. В статье дается определение понятию «правовая политика», выявляются границы сферы социальной защиты населения. Делается вывод о необходимости дальнейшего развития рассмотренных форм в связи с возникающими практическими проблемами в исследуемой сфере.*

**Ключевые слова:** правовая политика, нормативный правовой акт, формы реализации, социальная защита населения.

*The article is devoted to the various forms of legal policy in the Russian Federation in the field of social protection. The author substantiates the importance for the theory and practice of certain forms showing examples of their expression and implementation. The author also discusses the successes and disadvantages of their implementation and suggests the ways to improve them. Theoretical aspects are supported with practical issues and examples and real experience of the Republic of Mordovia. The article defines the concept of «legal policy» and identifies the boundaries of social protection of the population. It is concluded that further development of the above mentioned forms is needed in relation to the practical problems surfacing the studied area.*

**Keywords:** legal policy, regulation, forms of realization, social protection of the population.

Каждое общество на любом этапе своего развития напрямую зависит от особенностей оказания помощи и поддержки отдельным группам населения (детям, пожилым людям, инвалидам, многодетным семьям и т. д.), которым в силу своей трудовой деятельности не удается должным образом себя обеспечить. Любое правовое государство стремится поддержать данные категории граждан. Именно от эффективности такой деятельности и зависит социальное благополучие страны, а

также уровень жизни проживающих в ней граждан.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ наше государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. «Воплотить в жизнь данный конституционный принцип невозможно без обеспечения социальной защиты как отдельно взятой личности, так и всего населения в целом»<sup>1</sup>.

179

Трудовое и социальное  
право





Закрепление указанного положения в основном законе страны порождает вопрос о его реализации. Каким образом осуществляется политика (в нашем случае интересна именно политика правовая)? В каких формах она может осуществляться? Какая из форм наиболее эффективна? Какая наиболее востребована в настоящее время?

Вообще категория правовой политики в отечественной юридической науке разработана достаточно полно. Однако постоянная деятельность уполномоченных органов по осуществлению и совершенствованию политики в правовой сфере порождает необходимость своевременного изучения все новых аспектов исследуемого понятия.

А. В. Малько на лекции, прочитанной 25 июня 2012 г. в Красноярском региональном отделении Ассоциации юристов России, обозначил, что главная задача правовой политики заключается в постоянном усовершенствовании «правового регулирования и правовой системы, чтобы они были адекватны той жизни, которая есть в обществе»<sup>2</sup>.

Что же касается сферы социальной защиты населения, то она также находится в развитии, в поиске оптимального своего содержания. Частое изменение границ данной сферы только подтверждает сложность ее определения. Видимо, в связи с этим пока нет и нормативного закрепления дефиниции «социальная защита населения».

Данная недоработка порождает массу вариантов толкований. В то же время нельзя не отметить частое использование законодателем категории «социальная защита», что только еще больше ведет к разобщенности ее понимания. Тем не менее, сегодня многие ученые представляют социальную защиту как относительно самостоятельный правовой институт, включающий в себя соответствующие нормативные акты<sup>3</sup>.

Считаем наиболее правильной позицию В. В. Антропова, который социальную защиту населения определяет как «систему мер по соблюдению социальных прав и социальных гарантий, созданию условий, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей, уменьшению отрицательного влияния факторов, снижающих их качество жизни»<sup>4</sup>.

Таким образом, под правовой политикой Российской Федерации в сфере социальной защиты населения в рамках данного исследования будем понимать деятельность уполномоченных органов и институтов гражданского общества

Российской Федерации по соблюдению социальных прав и гарантий, созданию условий для нормальной жизнедеятельности людей, уменьшению отрицательного влияния негативных факторов, реализующуюся в различных формах.

Самой распространенной (и, пожалуй, основополагающей) формой реализации правовой политики в рассматриваемой сфере является, конечно, правотворческая. Данная форма характеризуется принятием, изменением и отменой нормативных правовых актов.

Российское законодательство в сфере социальной защиты населения представляет собой большую совокупность нормативных актов. Оно носит комплексный характер, так как включает нормы различных отраслей права (финансового, административного, трудового, медицинского).

Также основным отличием законодательства в данной сфере является его быстрое увеличение на региональном уровне. Вызвано это передачей ряда полномочий в сфере социальной защиты населения субъектам Российской Федерации с целью субъективного подхода к решению многих социальных задач.

Так, Федеральным законом от 19 января 2005 г. № 163-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О ветеранах»<sup>5</sup> вопрос о присвоении звания «Ветеран труда» передан субъектам РФ.

Другой пример: в соответствии с п. 7 ст. 53 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ<sup>6</sup> в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>7</sup> внесены изменения, в соответствии с которыми размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Основываясь на практике, существующей в Республике Мордовия, можно сказать, что ни одно из вышеуказанных изменений законодательства не привело к желаемому эффекту, а лишь породило ряд еще больших проблем. Отдав «на откуп» решение данных вопросов регионам, законодатель получил различный порядок и основания присвоения звания в первом случае; различный размер, порядок назначения и выплаты пособия — во втором. Итогом стало общее недовольство населения республики в отсутствие принципа единообразия, возникновение различной судебной практики при решении спорных вопросов.

Правотворчество в области социальной защиты населения не ограничивается лишь изменением действующих нормативных правовых актов. Активно разрабатываются новые. Так, в настоящее время разработан проект федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»<sup>8</sup>, который устанавливает основы правового регулирования отношений в данной области. Принятие такого законопроекта позволит систематизировать нормы права в сфере социального обслуживания, а именно — объединить в нем разделенные на восемь федеральных законов положения.

Однако, несмотря на положительные тенденции, нельзя не сказать об отсутствии четкой системы в законодательстве, хаотичности («по мере необходимости») принятия нормативных актов, медлительности в разрешении возникающих в обществе вопросов (пример — вышеупомянутый проект федерального закона, который разрабатывается уже на протяжении нескольких лет). Это и многое другое является явным недостатком современного правотворчества.

Помимо правотворческой формы немаловажной является и правоприменительная, в которой отражаются качество и эффективность законодательства, практическая деятельность органов государственной власти и некоторых институтов гражданского общества в части реализации нормативно-правовых предписаний, в разработке, а также принятии правоприменительных актов.

Необходимо сказать, что в правоприменительной деятельности возникает немало проблем. Одна из них — отсутствие эффективности использования средств ее осуществления. Попробуем рассмотреть данную форму реализации правовой политики на конкретном примере — паводке, произошедшем в 2012 г. на территории Республики Мордовия.

Постановлением Правительства РМ от 15 мая 2012 г. № 180<sup>9</sup> утвержден Порядок предоставления мер социальной поддержки гражданам Российской Федерации (далее — Порядок), пострадавшим в результате данного паводка. В п. 1.1 указанного постановления установлено, что выплата мер социальной поддержки осуществляется за счет выделенных Правительству Республики Мордовия бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации в размере, предусмотренном распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 710-Р<sup>10</sup>.

При реализации регионального нормативного акта возник ряд вопросов, не урегулированных им. К примеру, субъектный состав пострадавших, указанных в постановлении, не учитывал такую категорию, как незарегистрированные в затопленных помещениях граждане, являющиеся собственниками данных помещений. В связи с этим постановлением Правительства РМ от 2 июля 2012 № 238 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Мордовия от 15 мая 2012 г. № 180»<sup>11</sup> в Порядок внесены изменения, закрепившие право собственников на получение мер социальной поддержки.

Однако данного действия оказалось недостаточно. Дело в том, что согласно Правилам выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 750<sup>12</sup>, решение о выделении принимается при согласовании с МЧС России. Данное министерство считает, что собственники поврежденных домов могут лишь рассчитывать на страховку, так как в соответствии со ст. 210, 211 ГК РФ бремя содержания и риск гибели имущества несет собственник жилья.

Итогом всех этих действий стали многочисленные обращения граждан в органы судебной власти и прокуратуру. Стоит еще добавить, что вопрос выплаты мер социальной поддержки пострадавшим (возникший в апреле 2012 г.!) до сегодняшнего дня остается не закрытым.

Таким образом, в рассмотренном примере правоприменительная форма реализации правовой политики осуществляется посредством деятельности ряда органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, за неслаженную работу которых расплачиваются граждане.

Помимо двух вышеуказанных форм реализации правовой политики в сфере социальной защиты населения существует правозащитная форма, которая в современных условиях обретает особое значение.

Более того, субъектный состав сферы социальной защиты населения довольно специфичен. Такие категории граждан, как пожилые люди, инвалиды, дети-сироты, обладают невысокой правовой грамотностью и не способны самостоятельно защищать свои интересы. Ярким примером реализации правовой политики в данном случае, на наш взгляд, является



ся деятельность институтов гражданского общества — правозащитных центров, юридических клиник и иных организаций, оказывающих бесплатные юридические услуги малоимущим и другим социально слабозащищенным гражданам.

Правозащитная форма реализации правовой политики в настоящее время достаточно востребована и активно внедряется законодателем (так, например, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>12</sup> и ряд нормативных актов федерального и регионального уровня, устанавливающие основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи).

Из правозащитной формы можно вывести схожую, но несколько от нее отличающуюся, — правопросветительскую форму, которая напрямую связана с работой институтов гражданского общества и органов власти по доведению необходимой информации до граждан.

Также можно выделить немаловажную контрольно-надзорную форму, выражающуюся в особых полномочиях прокуратуры, а также деятельности самих органов исполнительной власти по внутреннему контролю за выявлением и недопущением нарушений в сфере социальной защиты населения.

Формы реализации правовой политики должны связывать воедино различные стороны деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества, что даст положительную тенденцию в виде совместного решения возникающих проблем и построения правовой политики. Поэтому необходимо развивать взаимодействие властных структур для достижения задуманных результатов. Активно меняющиеся социально-экономические условия жизни граждан диктуют необходимость тщательного изучения формирования правовой политики нашей страны в сфере социальной защиты населения и способы решения возникающих при ее осуществлении проблем.

### Примечания

1. Худойкина Т. В., Толкунова Н. А. Пробелы в законодательстве в сфере социальной защиты населения // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 4. — С. 69.
2. Петрова М. Александр Малько: «Правовая политика — понятие XXI века» // Портал «Право.Ru». URL: <http://krasn.pravo.ru/urgent/view/33604/> (дата обращения: 8.11.2013).
3. Солосин С. В. Конституционно-правовые основы социальной защиты : дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2002. — С. 55.
4. Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. — М., 2006. — С. 11.
5. СЗ РФ. — 2005. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5576.
6. СЗ РФ. — 2004. — № 35. — Ст. 3607.
7. СЗ РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1929.
8. Проект федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Портал Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: [http://www.rosmintrud.ru/docs/doc\\_projects/944](http://www.rosmintrud.ru/docs/doc_projects/944) (дата обращения: 8.11.2013).
9. Известия Мордовии. — 2012. — № 71.
10. СЗ РФ. — 2012. — № 20. — Ст. 2573.
11. Известия Мордовии. — 2012. — № 99—37.
12. СЗ РФ. — 2008. — № 42. — Ст. 4822.
13. СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6725.

### References

1. Antropov V.V. Sotsial'naya zashchita v stranakh Evropeiskogo soyuza. Istoriya, organizatsiya, finansirovanie, problem [Social protection in the European Union. History, organization, financing, problems]. Moscow, 2006. 271 p.
2. Petrova M. Aleksandr Mal'ko: «Pravovaya politika — ponyatie XXI veka» [«Alexander Malko: «Legal policy is the notion of the XXI Century»]. *Portal Pravo.Ru*. URL: <http://krasn.pravo.ru/urgent/view/33604/> (8.11.2013).
3. Resolution of the Government of the Republic of Mordovia as of July 2, 2012 No. 238 On the amendments in the Resolution of the Government of the Republic of Mordovia as of May 15, 2012 No. 180. *Izvestiya Mordovii*, 2012, No. 71. (In Russ.)
4. Resolution of the Government of the Russian Federation as of October 13, 2008 No. 750 On procedures of allocation of budgetary provisions form the reserve fund of the Government of the Russian Federation on prevention and control of emergency situations and consequences of natural disasters. *Sobranie zakonodatel'stv RF*,



2008, No. 42, Art. 4822. (In Russ.)

5. Draft of the Federal Law On fundamentals of social services rendered to the population of the Russian Federation. *Portal Ministerstva truda i sotsial'noi zashchity Rossiiskoi Federatsii*. URL: [http://www.rosmintrud.ru/docs/doc\\_projects/944](http://www.rosmintrud.ru/docs/doc_projects/944) (8.11.2013).

6. By the decision of the Government of the Russian Federation as of May 4, 2012 No. 710-R. *Sobranie zakonodatel'stv RF*, 2012, No. 20, Art. 2573. (In Russ.)

7. Solosin S.V. *Konstitutsionno-pravovye osnovy sotsial'noi zashchity v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal framework of the social protection: Thesis of Cand. Sc. Law] Master thesis, Law. Kazan, 2002. 163 p. 55.

8. Tolkunova N.A., Khudoikina T.V. *Probely v zakonodatel'stve v sfere sotsial'noi zashchity naseleniya* [Gaps in the legislation in the sphere of social protection of the population]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, 2010, No. 4, No. 3 (22), p. 10-14

9. Federal law as of November 21, 2011 No. 324-FZ On free legal assistance in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stv RF*, 2011, No. 48, Art. 6725.

10. Federal law as of August 22, 2004 No. 122-FZ On the amendments in statutory acts of the Russian Federation and verification of certain statutory acts as invalid in connection with passage of the Federal laws 'On the amendments and additions in the Federal Law 'On general principles of the organization of legislative and executive bodies of the state authority of constituent entities of the Russian Federation' and 'On general principles of the organization of local government in the Russian Federation'. *Sobranie zakonodatel'stv RF*, 2004, No. 35, Art. 3607. (In Russ.)

11. Federal law as of January 19, 2005 No. 163-FZ On the amendments in the article 7 of the Federal Law 'On veterans'. *Sobranie zakonodatel'stv RF*, 2005, No. 52 (Part 1), Art. 5576. (In Russ.)

12. Federal law as of May 19, 1995 No. 81-FZ On welfare payments to citizens with children. *Sobranie zakonodatel'stv RF*, 1995, No. 21, Art. 1929. (In Russ.)

**ХУДОЙКИНА Татьяна Викторовна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правовых дисциплин, Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева. Россия, 430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевистская, 68. E-mail: thudoykina@mail.ru.

**HUDOIKINA Tatyana Viktorovna**, PhD Law, Professor, head of the Department of Legal Disciplines of Ogarev Mordovia State University, Republic of Mordovia, Saransk, 68, Bolshevistskaya Str., Saransk, Republic of Mordovia, Russia, 430005. E-mail: thudoykina@mail.ru.

**БОЛТУНОВ Валерий Валерьевич**, аспирант кафедры правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева» (Ogarev Mordovia State University), Россия, 430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевистская, 68. E-mail: voland.05@inbox.ru.

**BOLTUNOV Valeriy Valerievich**, student of the Department of Legal Disciplines of Ogarev Mordovia State University, Republic of Mordovia, Saransk, 68, Bolshevistskaya Str., Saransk, Republic of Mordovia, Russia, 430005. E-mail: voland.05@inbox.ru.

