

Кипинган Наталья Сергеевна

старший преподаватель
кафедры конституционного
и административного права
Новокузнецкого филиала-института
Кемеровского государственного университета

ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация:

В статье проанализированы различные виды нормативно-правовых актов, регулирующих социальную защиту в субъектах Российской Федерации. Выявлены основные признаки программных документов регионального уровня, определяющие парадигму решения определенных стратегических, социально значимых задач. Автором рассмотрен вопрос о конституционно-правовом поле региональной модели социальной защиты.

Ключевые слова:

социальная защита, правовые источники, регулирования социальной защиты, социальные программы, меры социальной защиты, социальное восстановление, социальное страхование.

Kipingan Natalia Sergeevna

Senior Lecturer, Constitutional
and Administrative Law Department,
Novokuznetsk Institute,
branch of Kemerovo State University

SOURCES OF LEGAL REGULATION OF POPULATION SOCIAL PROTECTION IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Summary:

The article analyzes some types of statutory acts regulating the social protection in the constituent entities of the Russian Federation. The author discusses the constitutional legal framework of the regional social protection model, which is under the control of various juridical sources.

Keywords:

social protection, legal sources, social protection management, models of social protection, regional model, constituent entities of the Russian Federation, juridical sources.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ отношения социальной защиты образуют предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. Данное обстоятельство означает, что правовое регулирование отношений социальной защиты осуществляется на основе федеральных правовых актов и актов субъектов Федерации. Иными словами, существует дуализм правового регулирования социальной защиты, субсидиарную роль по отношению к которому играют правовые акты муниципальных образований. В конституционно-правовой науке акцентируется внимание на необходимость четкого разграничения полномочий и ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти в решении задач социальной защиты и закрепления за соответствующими уровнями бюджетов достаточных источников доходов [1].

Рассматривая вопрос о конституционно-правовом поле региональной модели социальной защиты, важно иметь в виду, что субъекты Федерации «разрабатывают основы социальной защиты на региональном уровне с учетом экономических возможностей и социальных предпосылок региона, устанавливают местные нормы и нормативы, уточняющие и развивающие государственные социальные стандарты <...> укрепляют и развивают учреждения социальной защиты находящиеся в собственности Российской Федерации» [2]. Решение этих стратегических задач получает основу на уровне источников правового регулирования. Действующее законодательство Российской Федерации, как основной источник правового регулирования отношений в сфере социальной защиты населения, обуславливает государственным органам субъектов Российской Федерации осуществление обширных полномочий. Мероприятия социальной защиты на уровне субъектов РФ адресуются лицам, находящимся в ситуации повышенного социального риска с целью профилактики ее осложнений, а также лицам, оказавшимся в тяжелом, бедственном положении вследствие различных жизненных обстоятельств, либо нуждающихся в мерах обеспечительного, поддерживающего характера. В настоящее время «...органам государственной власти субъектов Российской Федерации передана преобладающая часть полномочий в области социального обеспечения и социальной защиты населения, ранее относящихся к компетенции Российской Федерации» [3, с. 11]. Учитывая значимость социальной защиты в конституционно-правовом развитии субъектов Федерации, положения, относящиеся к ее регулированию получают закрепление в региональных учредительных документах: конституциях и уставах. В науке конституционного права справедливо отмечается, что всем основным законам субъектов Федерации присущи такие юридические свойства как: учредительный характер; нормативность; легитим-

ность; реальность; прямое действие; встроенность в единую правовую систему России; преемственность и стабильность; наивысшая степень правовой защиты [4, с. 21]. Заслуживает внимание то обстоятельство, что «нормы-принципы и нормы-цели, содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Федерации, способствуют моделированию социальных процессов в регионах с позицией общеевропейских и российских конституционных стандартов» [5].

Следовательно, конституции и уставы субъектов Федерации имплементируют нормы федеральной Конституции в области правового регулирования социальной защиты, с учетом региональной специфики и создают фундамент правотворческой и правоприменительной деятельности по социальной защите населения.

Правовой формой социальной защиты в регионах России выступают не только конституции и уставы, но и иные законодательные акты. Данное обстоятельство иллюстрируется правотворческой практикой в различных субъектах Российской Федерации [6].

Важная роль в юридическом обеспечении мер социальной защиты на региональном уровне принадлежит также программным документам. Программы представляют собой нормативные документы политико-правового характера, определяющие парадигму решения определенных стратегических, социально значимых задач. Своеобразие программ проявляется в их следующих признаках:

1) Направленность на определенную перспективу развития региона (муниципального образования).

2) Наличие алгоритма юридического, организационного решения обозначенных в Программе проблем.

3) «Смешанный» политико-правовой характер программ, которые в большинстве случаев являются не только юридическими, но и политическими документами.

4) Наличие «технической» составляющей, поскольку в программах неизбежно отражаются вопросы организационного, «ресурсного» обеспечения положений и этапов реализации стратегии программы.

5) Наличие субъектного состава исполнителей, ответственных за осуществление мероприятий, входящих в содержание Программы.

6) «Временные» рамки действия, означающие, что любая программа (федеральная, региональная или муниципальная) имеет срок реализации, за пределами которого она утрачивает юридическую силу. И, наконец, региональные программы приводятся в действие соответствующими нормативными актами, утверждающими данные политические и социально-правовые документы.

Исходя из изложенного, следует отметить, что сферу социальной защиты в субъектах РФ регулируют разноуровневые юридические источники. Однако даже при их многочисленности, до сих пор нерешенным остается вопрос разработки и принятия региональных социальных стандартов, играющих важную роль в формально-юридическом обеспечении региональной модели социальной защиты населения.

Необходимо отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации сложилась система источников правового регулирования отношений социальной защиты. Она включает в себя разноуровневые источники правового регулирования: Конституции, Уставы, Законы и Постановления администраций субъектов. Концептуальные положения, относящиеся к сфере социальной защиты, содержатся в Уставах, а в Законах и Постановлениях формируется правовая основа социальной защиты определенных видов и форм, определение адресатов.

Изучение регионального законодательства субъектов Российской Федерации отражает «трехуровневую» конституционную модель социальной защиты. Первый уровень – федеральный, потому что региональное законодательство содержит ссылку на федеральные нормативные акты и упоминает категории получателей социальной помощи, установленные федеральными законами. Второй уровень – региональный, учитывающий специфику и социально-экономические возможности конкретного субъекта Федерации. Третий уровень – муниципальный, так как законодательство большинства субъектов Федерации предусматривает делегирование некоторых мер социальной защиты в виде представления отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, действующих в муниципальных образованиях в пределах названных регионов. Исследуемые документы доказывают, что региональная модель социальной защиты основывается на мерах обеспечительного характера, социальном восстановлении и предупреждении социальных рисков.

Как показывает исследование регионального законодательства, «центр тяжести» организации социальной защиты фактически «перенесен» в субъекты Федерации. Однако наряду с позитивными моментами развития практики «федерализма социальной защиты», это создает и определенные риски. Они замечаются в том, что субъекты Федерации имеют разные экономические, социокультурные возможности и это не позволит обеспечивать механизм равного до-

ступа людей к реализации конституционного права на социальную защиту. Социальная защита в субъектах Федерации должна гарантировать равный уровень доступа к ее благам, а отступление от этого принципа равенства может быть оправдано только принципом милосердия как проявлением большей заботы общества и государства о находящихся в состоянии наибольшей социальной нуждаемости.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что Конституция Российской Федерации 1993 г. открыла простор для формирования системы права в субъектах Федерации под ее влиянием и вследствие имплементации конституционных норм формируются региональные модели социальной защиты; создается и развивается система государственных органов, осуществляющих социальную защиту, определяется их компетенция; принимается и совершенствуется блок социального законодательства, составляющий значительный массив в региональном правотворчестве. Социальная защита в субъектах Российской Федерации становится соответствующей «букве» и «духу» Конституции России, учитывающей охраняемые ею ценности социальных прав личности.

Ссылки:

1. Демко А.А. Организационно-правовые аспекты реализации социальной защиты населения в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 101–105.
2. Там же. С. 104.
3. Проблемы, концепция и направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения. М., 2006. С. 11.
4. Михалева Н.А. Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации // Сравнительно-правовое исследование. М., 2010.
5. Там же. С. 21.
6. Геворкьян Д.П. Становление законодательства Республики Дагестан о социальном обеспечении // Социальное и пенсионное право. 2012. № 2. С. 31.

References:

1. Demko, AA 2003, 'Organizational and legal aspects of social protection of the population in the Russian Federation', *Legal policy and legal life*, no. 1, pp. 101-105.
2. Demko, AA 2003, 'Organizational and legal aspects of social protection of the population in the Russian Federation', *Legal policy and legal life*, no. 1, p. 104.
3. *Problems restructuring concept and direction of state and municipal sector and improve the efficiency of budget spending on social security and social protection of the population 2006*, Moscow, p. 11.
4. Mikhaleva, NA 2010, 'Constitution and Statutes of the Russian Federation', *Comparative Legal Survey*, Moscow.
5. Mikhaleva, NA 2010, 'Constitution and Statutes of the Russian Federation', *Comparative Legal Survey*, Moscow, p. 21.
6. Gevorkyan, DP 2012, 'Formation of the Republic of Dagestan legislation on social security', *Social security and pensions law*, no. 2, p. 31.