

Бутько Людмила Васильевна,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института НИУ «БелГУ», д. ю. н., профессор
(Белгород, Россия)

Лепешкина Ольга Викторовна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Кубанского государственного аграрного университета, к. ю. н., доцент
(Краснодар, Россия)

ОТДЕЛЬНЫЕ КОНЦЕПТЫ В СОДЕРЖАНИИ И ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Одним из сущностных признаков современного государства считается социальная направленность его деятельности, что подтверждается правовым закреплением основных направлений государственной политики в сфере социальных отношений. Однако в структурировании этой сферы, в обособлении ее правового регулирования, как самостоятельного предмета, наблюдаются противоречия, непоследовательность и пробельность разного плана: концептуальная, организационная, функциональная и др. Поэтому ряд ученых справедливо относит социальные отношения к числу слабо разработанных при всей их авторитетности. Так, Ю.И. Скуратов вполне обоснованно утверждает, что «именно эти отношения и являются «первичной клеточкой» как социальной системы, так и социального государства..., поскольку они – основной канал передачи «юридической энергии» Конституции и текущего законодательства в социальной сфере»¹.

Концепция социального государства² ориентирует юридическую науку на оценку и научное обеспечение, прежде всего, социальной политики государства, отличающейся многогранностью содержания, обилием вполне автономных блоков (сфер) правового регулирования, включенных в социальную систему. Внимание, уделяемое государством каждой из этих сфер, несбалансированно в силу того, что Конституцией и законодательством Российской Федерации, сами основы социальной сущности государства урегулированы не полностью и не последовательно. Кроме того, состояние сфер социальных отношений в современный период поставлено в зависимость от масштабных кризисных явлений в экономике, акций международного терроризма, социальной агрессии, от напряженности в решении вопросов межгосударственного сотрудничества, проявления

¹ Скуратов Ю.И. Конституционная реформа и грани российской государственности // Современное право. 2013. № 10. С. 9.

² Подходы к обоснованию концепции социального государства см.: Гафуров З.Ш. Социально-правовое государство: причины возникновения, объективные основы, противоречивая сущность // Государство и право. 2009. № 4. С. 5; Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М., 2002. С. 66; Шелудякова Т.В. Понятие и признаки социальной политики государства в России и зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 42-45.

межнациональных, межэтнических, межконфессиональных конфликтов. Поэтому требуются качественные изменения отдельных концептов социальной политики, ее содержания и правового регулирования.

Мы разделяем мнение авторов монографии «Национальная идея России» в том, что социальная политика должна иметь ценностно-мировоззренческое наполнение, «включающее все необходимые компоненты для реализации цивилизационно-ценностных мотиваторов, которые делают человека человеком»¹. Добавим к этому, что необходимы такие идеологические скрепы, которые основаны на включение в правосознание достижений отечественных традиций и тех социальных регуляторов, которые способны обеспечить объективность оценки социальной деятельности государства с пониманием ее временных трудностей. Необходимы механизмы, которые помогают сбалансировать ее концепты и правовое регулирование, пока еще страдающее низкими качественными показателями, а также организационное и материально-техническое обеспечение социальной сферы, включение инструментов и технологий, закрепленных в компетенции органов власти², с помощью которых осуществляется взаимодействие государственных структур с общественными институтами в решении задач в социальной сфере.

Эволюционирование всего перечисленного инструментария происходит в процессе преобразований, осуществляемых в ходе социальной реформы, острая необходимость в которой возникла после развала социальной сферы страны на фоне распада СССР. С принятием Конституции РФ 1993 года страна была не в состоянии решить проблему социальной защиты граждан, поскольку в Основном законе, по разделяемому нами мнению Скуратова Ю.И., оказался нарушенным «социальный баланс между личным и общественным интересом», были проигнорированы «факторы, обеспечивающие успешное развитие страны как единого социально-политического организма»³.

Социальная политика современной России в свете сказанного должна обеспечивать компромисс интересов личных и общего благосостояния всего

¹ Прежде всего, это ценность человеческой жизни, любовь-семья-дети, нематериальные ценности, коллективизм, социальность. Пока такое понимание – есть только научно обоснованная теоретическая конструкция, не встречающая поддержки в государственных структурах». Национальная идея России: в 6 т. – М., 2012. Т. V. С. 3107.

² К примеру, они зафиксированы в компетенции Правительства РФ, которое обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности. См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ Скуратов Ю.И. Конституционная реформа и грани российской государственности // Современное право. 2013. № 10. С. 3.

населения, в ней не допустимы никакие концептуальные просчеты. Она должна быть сориентирована на восстановление «общественного согласия и одновременно служить эффективным инструментом трансформации социально-экономической системы»¹, не допустить «разрыв единства прав и обязанностей, отсутствие принципа ответственности государства и его органов за результаты своей деятельности, отказ от учета в Конституции социокультурных особенностей российской государственности»².

Указанные концепты социальной политики положены в основу Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в котором предусмотрен ряд конкретных мер³. Так, Правительству РФ поручено обеспечить увеличение к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4 - 1,5 раза; повысить уровень оплаты значительного числа работников бюджетной сферы; создать значительное количество специальных рабочих мест для инвалидов. Совершенно очевидно, насколько затруднительной становится возможность выполнения указанных поручений в условиях обострившегося финансового кризиса, состояния российской экономики, отягощенной введенными Западом санкциями.

Такое положение обязывает, чтобы результатом эволюционирования социальной политики в современных условиях российской действительности стало ее базирование на принципах законности, равноправия, справедливости. Она должна выступать основанием взаимодействия личности и государства в социальной сфере, отражать цивилизованность этих взаимоотношений, включать элементы стратегии и тактики, планировать совершенствование действующего в стране социального законодательства, повышать эффективность практики правоприменения в социальной сфере.

Приоритетом социальной политики РФ является ее опора на качественное законодательство и взаимосвязь с институтами гражданского общества. Именно его реализация приобретает исключительную актуальность в свете общемировых процессов глобализации и порожденных ею вызовов человечеству. Социальная политика, как юридическая категория, зиждется на согласованности социальных интересов личности, общества и государства, представляет систему гарантий, необходимых для реализации их правомерных притязаний. Такой подход к определению ее сущности предопределен гуманистическим пониманием целей права и его применения, функционированием самого государства, его органов, разного рода

¹ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. 919 с.

² Скуратов Ю.И. Конституционная реформа и грани российской государственности // Современное право. 2013. № 10. с. 3.

³ Российская газета. № 102. 09.05.2012.

общественных (включая религиозные) организаций в социальной сфере в условиях верховенства права, поскольку «идея верховенства права и ее реализация в современном международном и внутригосударственном праве определяет соционормативный вектор человечества»¹. При этом следует помнить, что «в обществе всегда существует большинство, являющееся носителем тех генеральных ценностей и морально-нравственных норм, которые обеспечивают в этом обществе социальную устойчивость и социальный мир»².

Самостоятельное направление социальной политики, сформировавшееся в ходе конституционных преобразований, предопределено функцией социальной поддержки и особо – воспитательной функцией, присущей разным субъектам правоотношений. В их реализации участвуют как государственные, так и общественные структуры. Для достижения целей их эффективности выстраиваются взаимоотношения Российского государства с различными институтами гражданского общества. Покажем это на примере сотрудничества с Русской Православной Церковью, которое последние десятилетия отличается конструктивностью, выработкой новых площадок и новых форм взаимодействия, объединением усилий в решении совместно поставленных задач, повышением качества нормативно-правового регулирования, планирования и осуществления намеченных мероприятий.

Действие этой тенденции наиболее наглядно проявилось в сфере социальных и особенно семейных отношений, поскольку стремление к сохранению традиционных семейных ценностей и воспитанию в их духе подрастающего поколения, в особенности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всегда было и остается одной из основных задач общественно-благотворительной деятельности РПЦ. Такая деятельность РПЦ приобретает особую важность, а, следовательно, актуальность в современный исторический период нарастания кризисных явлений, характеризуемый падением нравов, ростом количества фактов оставления в смертельной опасности новорожденных детей, числом детей-сирот при живых родителях, распространением не только так называемых гражданских браков, но и нетрадиционной ориентации.

Необходимо подчеркнуть особый традиционализм деятельности Русской Православной Церкви по оказанию социальной поддержки. Так, «Основы социальной концепции Русской Православной Церкви», принятые в 2000 году на Архиерейском Соборе, особое внимание уделяют вопросам заботы о сохранении нравственности в обществе, о духовном, культурном,

¹ Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст. <http://pravo.ru/news/view/42653/>

² Зорькин В.Д. Право против хаоса. Доклад 24.11.15. на Международной научно-практической конференции "Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки" (Москва, 24 ноября 2015 г.). С.12. <http://pravo.ru/news/view/42653/> ими

нравственном и патриотическом образовании и воспитании, о делах милосердия и благотворительности. Именно эти ценности положены в основу деятельности церковных приходов по оказанию социальной поддержки и помощи, реализации ими воспитательной функции, по восстановлению исключительной значимости традиционных семейных отношений между родителями и детьми, представителями старшего и младшего поколений.

В соответствии с «Основами» разработаны социальные, образовательные, благотворительные и другие общественно значимые Программы РПЦ¹. «Целый ряд соборных решений Русской Православной Церкви и Синодальные постановления направлены на то, чтобы стимулировать работу в этой области», - подчеркнул Патриарх Московский и всея Руси Кирилл.

В 2013 году Патриаршим советом по вопросам семьи и защиты материнства были разработаны предложения по организации церковной работы по поддержке семьи. В их числе: создание структур взаимопомощи многодетным семьям на приходах; организация центров поддержки семьи в муниципальных районах и городских округах; создание региональных (т.е., на уровне митрополии) или епархиальных (там, где это возможно) центров поддержки семьи; создание сети, включающей пункты вещевой помощи, службы юридического консультирования, детские сады, структуры дополнительного детского образования, приюты для беременных женщин и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, курсы подготовки к родам, детские сады для детей-инвалидов, школы приемных родителей и другие².

Перечисленные организационные формы свидетельствуют о том, что идет активный процесс обновления основных аспектов взаимоотношений Российского государства и РПЦ. В марте 2015 года православная служба «Милосердие» по благословению Святейшего Патриарха Московского и всея Руси открыла в Москве первый в стране негосударственный детский дом для детей с множественными нарушениями развития. В научной литературе на этот счет справедливо отмечается, что «во многих епархиях при поддержке государства и общества проводятся совместные семинары и конференции для ознакомления с опытом социальной работы, издаются просветительские газеты и брошюры для больниц, семей, родителей, готовятся программы,

² За последние годы уже накоплен определенный положительный опыт реализации перечисленных положений. К примеру, при Храме Царевича Дмитрия, действующем при Первой градской больнице в г. Москве, используются такие организационные формы как: Богадельня; группа милосердия в ГКБ № 1 им. Н.И. Пирогова; группа помощи бездомным; патронажная служба и курсы; служба помощи возвращающимся из мест лишения свободы; пункт сбора и выдачи одежды, лекарств, продуктов; Свято-Дмитриевский детский дом; Свято-Дмитриевское училище сестер милосердия; Свято-Софийский детский дом (бывший д/д № 27); служба «Автобус милосердия»; служба «Уборка улиц бездомными» / Данилова А. Кому мешает детский смех, или закроют ли в России приюты для детей сирот? // http://www.pravmir.ru/article_2422.html

направленные на помощь многодетным семьям, детям-сиротам, инвалидам, неполным семьям, пожилым людям»¹.

Особое внимание структуры РПЦ сосредоточили на заботе о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей. Для этих целей в 2010 году при Отделе религиозного образования и катехизации РПЦ была образована Комиссия по церковным приютам и вопросам церковного попечительства о детях, разработано и утверждено «Положение о Комиссии по церковным приютам и вопросам церковного попечительства о детях при Патриархе Московском и всея Руси» и «Основные принципы деятельности церковных приютов Русской Православной Церкви».

Таким образом, деятельность церковных приходов Русской Православной Церкви в сфере стабилизации социальных отношений и в особенности семейных правоотношений получили качественную нормативную базу и достаточную эмпирическую апробацию. Сравнивая ее с «Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей», утвержденном постановлением Правительства РФ № 481 и вступившем в силу с 1 сентября 2015 г., следует отметить слабость и противоречивость последнего документа, что сказывается на качестве социальных отношений, организуемых государственными структурами².

Сотрудничество РПЦ и государства в социальной сфере, при выполнении воспитательной функции представляется полезным строить на договорных началах. Такое предложение вытекает из того, что положение РПЦ в правовом пространстве государства определяется, прежде всего, нормами права и только во вторую очередь нормами самой РПЦ. Кроме того, имеет место разграничение функций государственных и муниципальных учреждений с епархиями РПЦ. С изменением характера взаимоотношений государства и Русской Православной Церкви их сотрудничество стало выстраиваться на договорной основе, вошедшей в практику социальной деятельности с 90-х годов прошлого века.

Оправдавшими формами такого сотрудничества стали Общеобразовательные Рождественские чтения, православные гимназии, воскресные школы. В вузах Российской Федерации проводятся Знаменские, Кирилло-Мефодиевские, Покровские, Татьянинские чтения и научно-

¹ Радченко К.Н. Взаимодействие Русской Православной Церкви и государства в сфере реализации его социальной функции / Взаимодействие РПЦ и государства. 2011. № 1. С. 48.

² В связи с этим проблемы, возникшие при введении в действие указанного «Положения», стали предметом обсуждения на Конференции «Православные детские сиротские учреждения. Пути их дальнейшего развития», состоявшейся в ноябре 2014 года в Москве. Выступающими на этой конференции были приведены аргументы, подтверждающие значимость деятельности РПЦ по стабилизации социальных отношений.

практические конференции, на которых обсуждаются проблемы реализации социальной и воспитательной функций, восстановления традиционных моральных, духовных, семейных ценностей, вопросы нравственного и патриотического образования и воспитания.

Таким образом, обновление сфер и форм сотрудничества, форматов совместной деятельности государства с Русской Православной Церковью можно считать состоявшимся именно в результате произведенных и производимых конституционных преобразований, проводимой в стране социальной реформы. Итогом явилась определенная стабилизация социальных правоотношений, повышение качества выполнения воспитательной функции в указанных сферах, что подтверждается не только практической деятельностью государственных, общественных структур, епархий и приходов РПЦ, но и стремлением усовершенствовать социальные регуляторы, предназначенные для повышения эффективности правового регулирования этой деятельности.

Однако такие положительные моменты характерны не для всех направлений деятельности российского государства в социальной сфере. Не однозначную оценку в обществе получают, к примеру, планируемое повышение пенсионного возраста, отказ от инфляционной индексации пенсий работающим пенсионерам, не обоснованный рост тарифов ЖКХ, беспрецедентная бюрократизация сферы образования и здравоохранения, при которой времени учить и лечить у специалистов не остается, и уж тем более предполагаемый отказ от выплаты и пенсий, и зарплаты работающим пенсионерам, которые вынуждены работать, чтобы прожить. И даже установление 50% льгот на ремонт жилья не поможет решить указанных выше проблем. Если учесть, что перечисленные явления и предложения касаются, прежде всего, малообеспеченных граждан, становится понятной социальная опасность таких предложений, а наука получает доказательство слабости социальной политики государства, несмотря на предложенные в науке ее понятие и признаки¹

Поэтому определение социального государства, как такой формы «организации общества и его институтов, которая обеспечивает сохранение и развитие ценностей русской цивилизации, проведение сильной социальной политики, развивает отечественную социальную рыночную экономику, направленную на стабильное обеспечение высокого жизненного уровня и занятости населения, реальное осуществление прав и свобод граждан, создание своевременных и доступных всем гражданам систем образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и обслуживания,

¹ Шелудякова Т.В. Понятие и признаки социальной политики государства в России и зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 42-45.

поддержание неимущих и малоимущих слоев населения»¹, носит всего лишь программный характер.

Для придания ему реальности нужна сбалансированная, ценностно ориентированная социальная политика, возведенная в ранг закона с установлением мер ответственности за неисполнение установленных предписаний не только государства и его чиновников, но и владельцев кампаний, от которых зависит жизнеобеспечение населения. Должна быть сформирована и внедрена в практику «сфера таких социальных ценностей, которые не могут быть «отменены» правовыми актами или быстро подвергнуты волюнтаристской «перековке». И, главное, именно в «эпохи перемен», когда неизбежно слабеет система правового регулирования со стороны писаного закона, эта сфера социальных ценностей нередко оказывается ключевым регулятором, спасающим общество и государство от погружения в неправовой хаос «войны всех против всех»².

Социальным государство не может называться, если в нем не созданы все условия для гармоничного развития, достойного существования и полноценной жизнедеятельности каждого отдельно взятого человека и всего населения страны, поэтому необходимо обновление концептов и содержания социальной политики с учетом изменившейся реальности.

Дьяковска Маржена Хана,
профессор кафедры истории государства и права
Люблинского католического университета имени Яна Павла II
(Люблин, Польша)

Гелуненко Валерия Вадимовна,
магистрант Юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

САМО-ПРАВООЗАЩИТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КОНСТИТУЦИЙ СОЦИАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Современное социальное государство традиционно связывают с его участием в обеспечении и защите прежде всего социально-экономических и социально-культурных прав личности. При этом, государство, конституционно именуемое себя социальным, не исключает самозащиту каждым собственными прав и свобод. Особенности конституционных решения такого рода позволяют определить наиболее оптимальный вариант.

В данной работе осуществлен анализ конституционного опыта закрепления норм, регулирующих индивидуальную защиту, в нескольких

¹ Национальная идея России: в 6 т. — М., 2012. Т. V. С. 3107-3108.

² Зорькин В.Д. Право силы и сила права (лекция) 28 мая 2015.С.4. <http://pravo.ru/news/view/42653/>