

УДК 347

DOI: 10.21209/2227-9245-2019-25-3-67-77

ЭВОЛЮЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РАМКАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА: ИХ ОТРАЖЕНИЕ В ПОЛИТИКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

EVOLUTION OF SOCIAL HUMAN AND CIVIL RIGHTS IN THE FRAMEWORK OF SOCIAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE POST-SOVIET PERIOD: THEIR REFLECTION IN POLITICS AND LEGISLATION

*А. В. Раданова, Алтайский государственный институт культуры,
г. Барнаул
radonova@barnaul.muh.ru*

A. Radonova, Altai State Institute of Culture, Barnaul



Отмечено, что в первой половине 90-х гг. XX в. экономические изменения в Российской Федерации были ориентированы на преодоление усугубившейся дисгармонии между общественным производством и социальными отношениями. Это предполагалось на основе увеличения результативности производства, перехода к рыночным отношениям и новым способам реализации социальной политики.

Указано, что реформирование осуществлялось в сложной ситуации, на которую влияли отрицательные воздействия долгосрочного административно-командного развития народного хозяйства в СССР.

Автор обращает внимание на то, что Россия на рубеже XX—XXI вв. переживала переходный период от тоталитаризма к демократической общественно-политической системе, формировала гражданское общество, основанное на свободе народа и новой роли государства, признающей приоритет прав человека. Отмечено, что переход к рыночным отношениям поставил перед российским обществом множество сложных задач, среди которых важное место занимало социальное обеспечение народонаселения, поэтому в ходе реализации экономической реформы на рубеже XX—XXI вв. ставилась задача приоритетного развития социальной сферы.

Дан анализ трансформации социальной политики РФ в конце XX — начале XXI вв. на федеральном и региональном уровнях. Исследована специфика нормативно-правового регулирования вопросов социального обеспечения слабообеспеченных категорий граждан на федеральном и региональном уровнях. В качестве основных методов использовались институциональный анализ, анализ сводных статистических данных, метод case-study.

Рассматриваются современные подходы к определению социальной политики государства. Раскрываются её основные цели, приоритеты, способы достижения поставленных задач и перспективы их реализации

Ключевые слова: социальная политика; социальные права; социально уязвимые слои; слабообеспеченные категории; адресная помощь; социальная защита; компенсации; законность; прожиточный минимум; эволюция

The economic changes that took place in the first half of the 1990s in the Russian Federation were aimed at overcoming the aggravated disharmony between social production and social relations. It was supposed, on the basis of productivity increase of production, transition to the market relations and new ways of implementation of social policy.

The reform was carried out in a difficult situation, which was influenced by the negative impact of long-term administrative and command development of the national economy in the USSR.

Russia at the turn of the XX—XXI centuries experienced a transition from totalitarianism to a democratic socio-political system, formed a civil society based on the freedom of the people and the new role of the state, recognizing the priority of human rights. The transition to market relations has set many challenges for our society,

among which the social security of the population played an important role. Therefore, in the implementation of economic reforms at the turn of XX–XXI centuries had the task of priority development of social sphere.

The purpose of the study is to analyze the transformation of the social policy of the Russian Federation in the late XX – early XXI century at the Federal and regional levels. For this purpose, the specificity of the legal regulation of social security issues for low-income categories of citizens at the federal and regional levels was studied. The following methods were used as the main ones: institutional analysis, analysis of summary statistical data, case-study method.

The article deals with modern approaches to the definition of social policy of the state. It reveals its main goals, priorities, ways to achieve the goals and prospects for their implementation

Key words: social policy; social rights; socially vulnerable groups; low-income categories; targeted assistance; social protection; compensation; legality; subsistence minimum; evolution

Введение. Статья 7 Конституции РФ провозглашает Российскую Федерацию правовым и социальным государством, что требует продуманной разработки и эффективной реализации её социальной политики.

Рассмотрим эволюционный процесс социальных прав человека и гражданина в рамках социальной политики Российской Федерации постсоветского периода с точки зрения сфер их реализации (пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование и т. п.). В этой связи социальная функция государства является одним из основных направлений деятельности в области социальной сферы. При детальном анализе социальная сфера предстаёт как территория реализации не только социальных, но и иных разновидностей прав индивида. В частности, в работах экономистов и социологов её пределы обозначены рамками удовлетворения жизненно необходимых потребностей народонаселения: образование, здравоохранение, питание, здоровая окружающая среда, социальная защита и др.

Методология и методы исследования. Методологической основой исследования выступает многомерно-диалектический подход к анализу социальных прав человека. Большое значение при этом имеют сложившиеся в науке социально-политические представления об обществе как целостной, сложно дифференцированной и динамичной системе, о её эволюции и переходе от внутренних связей единой целостности к связям самостоятельных частей, каждая из которых выполняет свою функцию. В исследовании процессов эволюции социаль-

ных прав использовались методы системного и институционального анализа, метод case-study, структурно-функциональный и комплексный подходы.

Результаты исследования и их обсуждение. Особый интерес правовой науки ещё советского периода вызывала проблема социальных функций государства. Под социальной политикой советские исследователи понимали процессы урегулирования социальных проблем. Следовательно, основная задача социальной политики заключалась в поиске средств для полной реализации личностью своих социальных и культурных прав. В этой связи справедливым представляется утверждение И. Е. Фарбера, что «социальная политика должна формировать уверенность в том, что любой человек, исчерпав свои личные возможности для получения достаточного дохода и поддержания приемлемого по общественным меркам уровня жизни, может рассчитывать на поддержку общества. В противном случае необходимой степени социальной защиты достигнуть не удастся» [15. С. 43].

Международные акты в области социальных прав человека, в частности, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (в составе Всеобщей декларации прав человека), Конвенция МОТ 1962 г. № 117 «Об основных нормах и целях социальной политики», Рекомендация МОТ 1944 г. № 67 «Об обеспечении дохода», закрепляют право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, охрану и помощь

семье, на достаточный жизненный уровень для каждого, в том числе питание, одежду, жилище и на непрерывное улучшение условий жизни [4; 7; 10–12].

Целью советской социальной политики, как одного из важных направлений государственной деятельности, являлось создание социально однородного общества: без классовых различий, без различий сельского и городского уклада, между умственным и физическим трудом и т. п. Третья глава Конституции РСФСР 1978 г. «закрепляла обширный перечень направлений социальной политики: улучшение условий труда; совершенствование здравоохранения, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства; содействие развитию массовой физической культуры и спорта; народное образование и наука; защита семьи» и иные направления.

Мы солидарны с мнением В. А. Четвернина о том, что выделение всестороннего развития личности в самостоятельное направление повышает социальную ориентированность политики.

Действующая Конституция РФ не фиксирует направления социальной политики. Только ст. 7 лаконично определяет её «как создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Однако, как нам представляется, «сутью социального государства является выделение в качестве основной цели его развития совершенствования отдельной личности, что отвечает задачам демократического типа. При этом невозможно выявить те факты, которые бы свидетельствовали об отходе от советских черт социальной политики или о существенной их трансформации» [9. С. 52]. Это не негативный момент, но в целом российской конституции не свойственна та целостность целей и средств, которой отличались конституции советского периода. Поэтому одним из возможных путей изменения ситуации можно считать включение в текст основного закона следующего принципа: «Уровень и объём социальной помощи со стороны государства обратно пропорционален доходам челове-

ка, но в любом случае должен обеспечивать доступность ему и его семье жизненно необходимых благ».

Статьи 71, 72 Конституции РФ регламентируют процессы осуществления и разработки основ социальной политики в современной России. В соответствии с этими нормами, предметом исключительного ведения РФ является установление основ социальной политики. Однако общие аспекты образования, культуры, науки, физкультуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи и соцзащиты находятся в совместном ведении РФ и её субъектов. В программных документах правительства представлено легальное разграничение сферы ведения Центра и субъектов федерации. В частности, на федеральный уровень вынесено создание единой системы социальных гарантий в области труда, пенсионного обеспечения, пособий и стипендий, медицинского обслуживания, образования и культуры, внебюджетных государственных фондов, социальные компенсации и пособия для слабообеспеченных семей и ряд других вопросов. На региональном уровне закреплены: издание нормативно-правовых актов по предоставлению адресной социальной помощи, увеличению минимальных гарантий, все виды материальной помощи, в том числе пособия по необходимости и др.

Так, Алтайское краевое Законодательное Собрание приняло ряд нормативных документов, регламентирующих материальную поддержку слабообеспеченным слоям народонаселения: Закон Алтайского края «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» от 29 декабря 2006 г. № 148-ЗС, Закон Алтайского края «Об утверждении краевых целевых программ в области здравоохранения на 2007–2011 годы» от 29 декабря 2006 г. № 153, Закон Алтайского края «О ежемесячном пособии на ребёнка» от 12 ноября 2007 г. № 123 и др.

По нашему мнению, разграничение сфер регулирования оправдано необходимостью централизованного решения социальных вопросов в международных стан-

дартах о равенстве социальных прав всех граждан, независимо от места проживания. Однако разные экономические возможности регионов, неоднородность уровня социального развития влекут повышение роли государства в процессе распределения и перераспределения ресурсов между различными территориями с целью выравнивания их статуса. Легальное закрепление данного правила позволит минимизировать миграцию социально уязвимых слоёв народонаселения с целью поиска лучших условий жизнедеятельности. При этом федеральные органы государственной власти будут продолжать устанавливать размеры социальных нормативов с учётом особенностей каждого субъекта РФ.

Предпосылкой трансформации системы социальных прав является необходимость достижения целей социальной политики. Так, Т. В. Зальцман отмечал, что «полноценная социальная защита различных социальных групп может быть обеспечена существенно отличающимся набором предоставляемых им прав» [3. С. 84].

Вопреки финансовым сложностям переходного к рыночной экономике периода Российское государство не отказалось от провозглашённых конституцией целей. Наглядным примером их достижения являются федеральные правительственные программы. В них не только намечены меры по модернизации социальной сферы, но и определены координаты законодательного регулирования социальных проблем. Такие нормативные акты, как отмечает М. И. Лепихов, носят дискуссионный характер. Однако в них намечена концепция общественного развития. Они создают в массовом сознании представление о целях и задачах государственной власти, о методах управления и путях разрешения социальных проблем. Без принятия подобных документов невозможно говорить о сильной социальной политике, понимая под ней комплексную, научно просчитанную и обоснованную систему мер [6. С. 35].

Анализ программных документов в области социальной политики свидетельствует о том, что вплоть до августа 1998 г. ос-

новные направления социального развития не претерпели каких-либо значительных изменений, сохранялся и подход к выбору приоритетов в данной сфере. Если следовать смыслу «Основных направлений социальной политики Правительства РФ на 1994 год» и «Программы социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов», то с 1994 по 1997 гг. исполнительная власть пыталась определиться в области образования и науки, социальной защиты и социального обслуживания всего народонаселения, социального страхования и социального обеспечения российских граждан, социальной помощи и социальной поддержки среди других институтов социальной политики.

Изменения содержания этих программ (в том числе и на уровне структуры) лишь частично отражают динамику социальной сферы, что свидетельствует о незначительности результатов в осмыслении (в том числе и научном) возникших общественных проблем, связанных с безработицей, низким уровнем жизни, бездомностью и другими социальными проблемами. Так, в «Прогнозе социально-экономического развития РФ на 1995 год» в качестве одной из основных целей провозглашена стабилизация уровня жизни с её последующим повышением при уменьшении бремени кризиса для наименее защищённых слоёв. Постановление Правительства РФ «Об итогах социально-экономического развития РФ в 1996 г. и задачах на 1997 г.» в качестве главных задач рассматривает повышение размера пенсий и пособий, а также укрепление законности и правопорядка в данной сфере.

Таким образом, появилась тенденция к реальной оценке положения в стране и более осторожного подхода к государственным гарантиям в социальной сфере. Более того, предпринята попытка выделить приоритетные направления и цели социальной политики (поддержка семьи), намечена социальная экспертиза законов, указано на необходимость учёта законодательно закреплённых социальных прав при определении динамики развития отраслей социальной сферы. Однако эти и другие новшества яв-

ляются немногими исключениями, а общая характеристика программных документов свидетельствует об отсутствии обоснованной экономическими и иными факторами долговременной социальной политики, отсутствии у неё опоры в виде прав человека и принципов российского и международного права. Во многом это и есть одно из главных препятствий, мешающих современному полноценному осуществлению социальной функции государства.

Провозглашённые в действующих программных документах основные направления социальной политики, воспринимаемые во многом как условия успешной реализации социальных прав, прежде чем были отражены в законодательстве, стали предметом острых дискуссий как в законодательных органах, так и в научной среде.

В области прав, связанных с системой социального страхования, активной модернизации подверглись права в области пенсионного обеспечения. Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации от 7 августа 1995 г. закрепляет право на пенсионное страхование лишь за работающими по найму, чем предусматривает необоснованное с позиций социальной защиты исключение из трудового стажа периодов вузовского и послевузовского обучения.

Право на социальную пенсию предполагает её получение независимо от страховых взносов и участия в общественном производстве, связывает его с достижением определённого возраста. Данная трактовка не предполагает, что право на базовую пенсию и право на социальную пенсию — понятия равнозначные. Если первая выступает как один из объектов социального обеспечения, то вторая является отражением минимальной ставки страховой пенсии. Подобная расстановка акцентов, как представляется, позволяет прекратить унижающую человеческое достоинство дискуссию о том, имеет ли право на пенсию работающий пенсионер [8. С. 112].

В 1996 г. в России пенсии не превышали 37 % от средней заработной платы, тогда как этот показатель должен позволять человеку реализовывать своё право на бо-

лее высокий уровень пенсии. В частности, одним из средств достижения этого является право на участие в накоплении средств для поддержки в старости, а также анализ перспектив установления особых режимов пенсионного страхования. Право на накопление средств с помощью различных механизмов не входит в сферу социальной защиты личности государством. Представляется абсолютно справедливым вывод, что это «самозащита от бедности в старости», а не предмет особой заботы государства о благосостоянии отдельной личности. Закрепляя накопительный принцип в качестве основы пенсионной системы РФ, государство устраняется от участия в решении социальных проблем старшего поколения и принуждает личность самостоятельно заниматься организацией защиты от негативных последствий старости.

Недостатки существующей в России пенсионной системы объясняются, скорее, не её изъянами, а непродуманностью законодательного регулирования и некомпетентностью в управлении. Специалисты (Л. А. Батулин, В. Н. Бутов, М. Д. Захаров, Э. Г. Тучкова и др.) негативными моментами считают зависимость пенсионного фонда от исполнительной власти, множественность пенсионных льгот, громадные и необоснованные пенсии государственных служащих, нецелевое расходование средств и воровство. Выплата пенсий (как и заработной платы), необходимость периодичности которой оспаривается на федеральном уровне, превратилась в острую социальную проблему, затрагивающую не только административно-правовые, но и общеправовые отношения. Без средств существования оставлена значительная часть населения, под угрозой стоит не только эффективность самих институтов социального страхования, но и жизнеспособность всего государства [1. С. 156].

Нормативное регулирование права на пенсионное страхование, как неоднократно отмечалось, во многом страдает из-за отсутствия разработанной концепции социального страхования в целом. Реализация прав граждан в сфере социального страхования зависит от того, как решится в нау-

ке и закрепится в законодательстве вопрос о соотношении социального страхования и социального обеспечения. Пока социальное страхование не отделилось окончательно от социального обеспечения, но уже заметно акцентирование важности социального страхования для защиты только работающего населения. Долги по заработной плате и распространившаяся практика замены денежных выплат продукцией лишают трудящихся возможности посредством страхования защитить себя от многих социальных рисков, ставят под сомнение реализацию права на достойный уровень жизни и развития. Выходом из подобных ситуаций следует считать выполнение обязанностей государства по созданию условий для того, чтобы граждане зарабатывали на достойную жизнь для себя и своей семьи самостоятельно, а государственное обеспечение распространялось лишь на те случаи, когда в силу объективных причин собственный труд не даёт желаемых результатов. Поэтому одним из объектов деятельности государства не только в области социального, но и правового, демократического государства должно стать способствование развитию гражданского общества [16. С. 256].

Право на социальное обеспечение продолжает тенденцию разрыва с советской его трактовкой, предполагавшей зависимость социального обеспечения от трудового вклада человека. Сегодня основой этого права предстаёт не воздаяние за трудовые заслуги, а идея солидарной ответственности общества за состояние каждого своего члена. В связи с мировой тенденцией российское законодательство обращает внимание на необходимость уменьшения доли материальных выплат и на возрастание роли социальных услуг при бурном развитии их видов. Так, в Федеральной целевой программе «Молодёжь России (1998–2000 годы)» предусмотрен широкий комплекс средств, использование которых и есть реализация права на социальную защиту молодёжи: кредитование и иные формы поддержки при получении образования; стимулирование строительства дешёвого жилья для молодых; создание системы общественных

работ, развитие сериальных служб и иные меры. Причём их положительный эффект даже при частичной реализации мог быть более значимым, чем выплата пособий безработной молодежи, не имеющей жилья, и борьба с всё более молодеющей преступностью [3. С. 83].

Права пожилых и престарелых граждан на материальное обеспечение в рамках социальной защиты являются важнейшей гарантией более или менее сносного существования для указанных категорий граждан. Реализация их социальных прав требует не такого абстрактного подхода в осуществлении помощи, а реальных мер по укреплению здоровья, оптимизации среды жизнедеятельности стариков. Как отмечалось в Федеральной целевой программе «Старшее поколение» на 1997–1999 гг., имела место не только тенденция к старению населения (на 100 трудоспособных человек приходилось 75 нетрудоспособных, а в 2000 г. на 100 трудоспособных 92 нетрудоспособных), но и с невероятной быстротой снижалось качество жизни пожилых людей: среди них был высоким процент бездомности, выше уровень заболеваемости, гораздо хуже качество питания. Среди мер усиления социальной защиты старшего поколения важное место, по нашему мнению, занимали мероприятия по пересмотру потребностей современных пожилых людей в том перечне благ, которые предоставляло им ещё советское законодательство.

Права, связанные с особой социальной защитой отдельных категорий населения (дети-сироты, беженцы, инвалиды, жертвы техногенных катастроф), достаточно полно регламентируются законодательством. Следует учитывать, что современная жизнь стремительно порождает новые социальные риски, связанные, прежде всего, с научным и техническим прогрессом (достижения геномной инженерии, трансплантация тканей и органов, развитие биотехнологии и т. д.). Поэтому следует более осторожно подходить к возможностям законодательства в короткие сроки реагировать на изменения, объективно определять группы людей, остро нуждающихся в соци-

альной защите. По этой причине следует акцентировать внимание на использовании в деле социальной защиты таких неотчуждаемых прав, как право на достойную жизнь и развитие, а также на судебный механизм контроля за их реализацией.

По данным Федеральной службы государственной статистики, установлено более 1 тыс. льгот с реальной перспективой их дальнейшего увеличения. При этом назначение социальных льгот сводится к частичному компенсированию гражданам низких заработков, недостаточного уровня жизни, неподобающего пенсионного обеспечения. Подобное отношение к льготам в условиях понижения уровня доходов большинства населения страны неизбежно требует их социальной защиты, в том числе и путем предоставления льготных режимов в различных областях. Подобные «коллизии» в законодательном понимании многих социальных проблем могут быть устранены лишь посредством применения в нормотворчестве глубокого научного понимания регулируемых отношений [2. С. 67].

Рассмотрение льгот в качестве особых социальных прав требует их закрепления на уровне нормативных, а не правоприменительных актов, что воспрепятствует их «распределению», исходя из конъюнктурных соображений. Льготы должны действовать лишь в тех случаях, когда доходы граждан ниже официально установленного прожиточного минимума, а механизм их предоставления «привязан» к определённому источнику финансирования. Особенно это касается ничем не оправданного с позиций социальной защиты перечня льгот государственных служащих. Наиболее целесообразной представляется замена многочисленных льгот на повышение заработной платы, что даст не только экономический эффект, но и добавит логичности в правовую конструкцию льгот. При нынешнем положении массив льгот подрывает и авторитет права, и принцип социальной справедливости. В обществе, где значительная часть нетрудоспособных членов паразитирует за счёт остальных, тем самым сокращается объём пенсий и пособий, понижа-

ется жизненный уровень основной массы налогоплательщиков, может быть построено лишь фиктивное социальное государство [13. С. 268].

Особую актуальность проблеме разработки продуманной и гибкой системы льгот придает её нынешнее состояние, характеризующееся противоречивостью, бессистемностью и нестабильностью. Льготы решают вопросы удовлетворения интересов отдельных, подчас произвольно определяемых категорий граждан, зачастую в ущерб интересам и ресурсам всего общества. Изменение ситуации возможно, если льготы перестанут рассматриваться как средство и объект политической борьбы, искоренится их характер номенклатурного одаривания, будет проведена их инвентаризация и систематизация по тематическому принципу, льготы станут доступны для общественного ознакомления и контроля за их соблюдением. Что касается льгот высших должностных лиц и иных государственных служащих, то сегодня перечни массы их льгот отсутствуют в большинстве сборников, содержащих перечни льготников и виды льгот [17. С. 103].

Если усиление адресности социальной помощи, сокращение объёмов и видов льгот являются средствами повышения социальной защищённости граждан, то выбор приоритетных направлений социальной политики и поиск базовых социальных прав есть будущее всей системы социальной защиты. Расстановка приоритетов в подобной сфере — весьма сложный процесс. Пока ещё существующее благородное стремление государства помочь всем и в возможно большем объёме приводит к тому, что должного эффекта не удаётся достигнуть в большинстве случаев. В связи с этим наиболее оптимальным представляется выбор небольшого числа направлений по государственной поддержке социально незащищённых слоёв общества и переориентация на них основного объёма социальных расходов государства. С учётом ближайших перспектив в качестве основной задачи государства в социальной сфере необходимо сделать поддержку семьи. При должном

отношении к семье со стороны государства последует решение не только демографических проблем, но и проблемы трудовых ресурсов, а также социальной защиты престарелых и инвалидов, детей и молодёжи. Важно при этом создание продуманной системы семейных пособий, связанных не только с воспитанием и содержанием детей, но и направленных на приобретение и оплату жилья, организацию здорового отдыха и т. д.

Затраты на детей в любой нормальной семье составляют значительный процент расходной части общесемейного дохода. При этом необходимо учитывать, что в некоторых субъектах федерации, например, в Удмуртии, 93 % населения в середине 1990-х гг. имели доход, не превышающий минимальный прожиточный уровень. Становится очевидным плачевное положение детей в стране. Для улучшения ситуации Правительство РФ постановлением «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в РФ на 1998–2000 годы» предложило принятие мер по продолжению развития социального обслуживания семьи и детей, по развитию служб планирования семьи и др.

По наблюдению К. М. Ярской, «в законодательстве ликвидирована категория “беспризорник”»: тем самым, государство перестало замечать своих маленьких отверженных граждан, которых к 2018 г. в РФ насчитывалось свыше 6 млн, постепенно «превращавшихся в молодых зверёнышей, тупых, злобных, обиженных и беспощадных» [14. С. 247].

Самые продуктивные меры поддержки детей не всегда достаточны для возрождения крепкой семьи, добросовестно выполняющей свои функции. Важную роль в этом играет нормативное закрепление новеллы социального права – права на безопасное материнство, с которым, как отмечает Л. В. Константинова, «связано не только здоровье женщины, но и нормальное деторождение и здоровье будущего поколения. Второй тенденцией комплексной соцзащиты семьи должны стать меры по совмещению воспитания и ухода за детьми

с профессиональной деятельностью. Государственная поддержка такого совмещения не должна ограничиваться только материальным обеспечением различных пособий. Особенно значимым представляется легальное закрепление социальных прав в области пользования услугами социально-бытовой инфраструктуры, детских и семейных учреждений и т. п. [5. С. 52–54].

Социальные права в сфере образования, способствующие полной реализации права на развитие, полно представленные в российском законодательстве, при реализации осложняются множеством проблем. Так, распространяется практика недостаточного родительского внимания, а иногда и эксплуатации детского труда, вполне способная привести к появлению серьёзной социальной проблемы – массовой неграмотности. Так как её решение потребует отвлечения многих ресурсов, предназначенных для реализации иных направлений социальной защиты, то целесообразным представляется своевременное принятие целого комплекса превентивных мер. Их характер должен быть не только **вспомогательный**, но и административно-правовой, вплоть до принудительного обучения в начальной и средней школе. Реализация права на получение бесплатного высшего образования на конкурсной основе затрудняется из-за недостаточного государственного финансирования высшей школы, что ведёт к сокращению числа обучающихся на конкурсной основе, задержкам и без того небольших стипендий. Без реформы налогообложения, изменения подходов к финансированию социальной сферы, введения в действие страховых механизмов, привлекающих денежные средства населения в частичное возмещение затрат на обучение детей, ситуация вряд ли изменится в лучшую сторону [3. С. 96].

Ещё одним пробелом российского законодательства является отсутствие в нём закреплённого права на укрепление и восстановление здоровья. Одним из направлений его частичной компенсации является увеличение удельного веса прав в области социальной реабилитации. Рост числа на-

селения, подвергнутого воздействию таких негативных социальных рисков, как алкоголизм, наркомания, ВИЧ-инфекция, свидетельствует о том, что решение подобных проблем зависит не от характера юридических санкций, а от того, как общество воспринимает эти проблемы. Использование при их решении лишь карающих санкций неэффективно, поскольку, как показывает практика, обусловлены эти проблемы, прежде всего, ухудшением системы питания, лавиной стрессов (особенно опасных для молодого поколения), бытовыми проблемами, социальным неблагополучием и иными факторами. Развитие социальных прав в этой области должно преследовать главную цель — сохранить генофонд нации и укрепить её способность к самосохранению и воспроизводству. Поэтому необходим комплексный подход к совершенствованию системы социальных прав [13. С. 312].

Заключение. Таким образом, к началу 2000-х гг. в Российской Федерации фактически сложилась целостная система социальных прав человека и гражданина. Она гарантировала оказание необходимой помощи каждому россиянину в установленных законодательством пределах. При этом финансируемый объём установленной помощи не позволял обеспечить должного уровня жизни народонаселения. Идея социального государства, провозглашенная в международных актах и Конституции РФ (1993), требовала принятия не сиюминут-

ных решений, направленных на устранение локальных по времени и значимости социальных программ, а постоянных усилий государства по их практической реализации. Принятию тех или иных социальных программ должен предшествовать анализ реальных затрат общества на их воплощение, поиск помощников для выполнения общественных работ, возвратных механизмов социальных вложений, продуманного налогообложения, при котором высокие налоги платит самая богатая часть общества, а не основная масса налогоплательщиков.

Взлёты и падения социальной политики должны быть сориентированы на социальную справедливость и достижение хотя бы минимального благополучия для каждого члена общества, закрепление социальных прав как непосредственно действующих и неотчуждаемых, ориентацию на европейскую систему их реализации, что будет способствовать созданию в РФ механизмов социальной защиты, характерных для рыночной экономики и включающих все направления деятельности по социальной защите.

Сложности разрешения этой задачи связаны с расширением рамок и повышением качества законодательного регулирования, с реформированием механизма реализации социальных прав, которые сопровождаются изменением общественных приоритетов и поиском дополнительных источников их обеспечения.

Список литературы

1. Батурий Л. А., Бутов В. П. Социальная сфера в рыночной экономике. Ростов-п/Д.: Феникс, 2008. 274 с.
2. Григорьянц Г. П. Социальная защита населения России: становление и развитие. М.: Союз, 2004. 95 с.
3. Зальцман Т. В. Социальная политика РФ и государственная система социальной защиты. М.: Прспект, 2013. 264 с.
4. Конвенция МОТ «Об основных нормах и целях социальной политики»: 1962 г. № 117 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2018).
5. Константинова Л. В. Трансформация социальной политики: проблемы соответствия институциональных, практических и дискурсивных параметров // Вестник Томского государственного университета. Политология. 2009. № 2. С. 49–60.
6. Ленихов М. И. Социальное государство и правовое регулирование соцзащиты населения // Социе. 2000. № 8. С. 34–42.
7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2018).

8. Пантелеева Т. С. Система государственных экономических гарантий и льгот как элемент социальной защиты населения. М.: Академия, 2009. 253 с.
9. Радонова А. В. Социальная политика Алтайского края в первой половине 90-х гг. XX века (исторический аспект). Германия: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012. 213 с.
10. Рекомендация МОТ «Об обеспечении дохода»: 1944 г. № 67 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2019).
11. Романова Н. П. Социальное неравенство: методологический аспект // Вестник Читинского государственного университета. 2008. № 4. С. 140–152.
12. Романова Н. П., Лаврик Н. В. Роль гражданской инициативы в формировании электронной демократии // Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22, № 2. С. 83–89.
13. Социальная защита населения и её преобразование в сфере социальных реформ в современной России / под ред. Н. А. Волгина. М.: Экзамен, 2008. 527 с.
14. Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. К. М. Ярской. М.: ИНИОН-РАН, 2002. 368 с.
15. Фарбер И. Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Правоведение. 1967. № 1. С. 43–45.
16. Freeman M. Labor markets in action: essays in empirical economics. London: Macmillan, 1989. 412 p.
17. Furniss N., Tilton T. The case for the Welfare State. From social security to social equality. Bloomington; London, 1977. 186 p.

References

1. Baturin L. A., Butov V. N. *Sotsialnaya sfera v rynochno ekonomike* (Social sphere in the market economy). Rostov-on-Don: Phenix, 2008. 274 p.
2. Grigoryants G. N. *Sotsialnaya zashchita naseleniya Rossii: stanovlenie i razvitie* (Social protection of the population of Russia: formation and development). Moscow: Union, 2004. 95 p.
3. Saltsman T. V. *Sotsialnaya politika RF i gosudarstvennaya sistema sotsialnoy zashchity* (The social policy of the Russian Federation and the state system of social protection). Moscow: Prospect, 2013. 264 p.
4. *Konventsiiya MOT "Ob osnovnykh normah i tselyakh sotsialnoy politiki": 1962 g. № 117* (ILO Convention "On the basic norms and objectives of social policy": 1962, no. 117). Available at: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 25.12.2018).
5. Konstantinova L. V. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Politologiya* (Bulletin of the Tomsk State University. Political science), 2009, no. 2, pp. 49–60.
6. Lepikhov M. I. *Sotsis (Socis)*, 2000, no. 8, pp. 34–42.
7. *Mezhdunarodnyy pakt ob ekonomicheskikh, sotsialnykh i kulturnykh pravakh: ot 16 dekabrya 1966 g.* (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: dated by December 16, 1966). Available at: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 15.12.2018).
8. Panteleeva T. S. *Sistema gosudarstvennykh ekonomicheskikh garantiy i lgot kak element sotsialnoy zashchity naseleniya* (The system of state economic guarantees and benefits as an element of social protection of the population). Moscow: Academy, 2009. 253 p.
9. Radonova A. V. *Sotsialnaya politika Altayskogo kraya v pervoy polovine 90-h gg. XX veka (istoricheskiy aspekt)* (The social policy of the Altai Territory in the first half of the 90s. XX century (historical aspect)). Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012. 213 p.
10. *Rekomendatsiya MOT "Ob obespechenii dohoda": 1944 g. № 67* (ILO Recommendation "On income security": 1944, No. 67). Access mode: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 05.01.2019).
11. Romanova N. P. *Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta* (Bulletin of the Chita State University), 2008, no. 4, pp. 140–152.
12. Romanova N. P., Lavrik N. V. *Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta* (Transbaikalian State University Journal), 2016, vol. 22, no. 2, pp. 83–89.
13. *Sotsialnaya zashchita naseleniya i eyo preobrazovanie v sfere sotsialnykh reform v sovremennoy Rossii* (Social protection of the population and its transformation in the sphere of social reforms in modern Russia); ed. N. A. Volgina. Moscow: Exam, 2008. 527 p.
14. *Sotsialnaya politika i sotsialnaya rabota v izmenyayushcheyssya Rossii* (Social policy and social work in a changing Russia); ed. K. M. Yarskaya. Moscow: INION-RAS, 2002. 368 p.
15. Farber I. Ye. *Pravovedenie* (Jurisprudence), 1967, no. 1, pp. 43–45.
16. Freeman M. *Labor markets in action: essays in empirical economics* (Labor markets in action: essays in empirical economics). London: Macmillan, 1989. 412 p.
17. Furniss N., Tilton T. *The case for the Welfare State. From social security to social equality* (The case for the Welfare State. From social security to social equality). Bloomington; London, 1977. 186 p.

Коротко об авторе

Briefly about the author

Радонова Анна Владимировна, канд. ист. наук, начальник договорно-правового отдела, доцент кафедры гуманитарных дисциплин, Алтайский государственный институт культуры, г. Барнаул, Россия. Область научных интересов: вопросы правового регулирования социальной политики РФ в постсоветский период
radonova@barnaul.muh.ru

Anna Radonova, candidate of historical sciences, head of the Legal department, associate professor, Humanities department, Altai State Institute of Culture, Barnaul, Russia. Sphere of scientific interests: issues of legal regulation of social policy of the Russian Federation in the post-Soviet period

Образец цитирования

Радонова А. В. Эволюция социальных прав человека и гражданина в рамках социальной политики Российской Федерации постсоветского периода: их отражение в политике и законодательстве // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2019. Т. 25. № 3. С. 67–77. DOI: 10.21209/2227-9245-2019-25-3-67-77.

Radonova A. Evolution of social human and civil rights in the framework of social policy of the Russian Federation in the post-Soviet period: their reflection in politics and legislation // Transbaikal State University Journal, 2019, vol. 25, no. 3, pp. 67–77. DOI: 10.21209/2227-9245-2019-25-3-67-77.

Статья поступила в редакцию: 19.02.2019 г.
Статья принята к публикации: 14.03.2019 г.

