

*На правах рукописи*



00305259 1

**ЛАБЫГИНА АННА ВАСИЛЬЕВНА**

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ  
ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону

2007

Работа выполнена в Таганрогском институте управления и экономики

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Мордовцев Андрей Юрьевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Кашуба Юрий Анатольевич;**  
доктор философских наук, профессор  
**Попов Виталий Владимирович**

**Ведущая организация - Южный федеральный университет**

Защита состоится 27 февраля 2007 г. в 13.00 на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 26 января 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



И.М. Вакула

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Социальная правовая политика – это необходимый элемент развития и устойчивого функционирования национального государства, необходимая стадия развития правовой государственности, связанная с естественным стремлением преодолеть резкую поляризацию различных слоев общества, обнищания большинства населения и, тем самым, избежать возникновения разного рода протестных форм и столкновений, что, безусловно, является первостепенной задачей, которую должны решать институты публичной власти в сложных условиях перехода страны к новой политико-правовой и социально-экономической парадигме.

События, происходящие в постсоветской России, показали неотложность реализации эффективной и стабильной социальной политики. Политические, экономические и правовые реформы, начатые в 90-х годах XXв., объективно вызвали необходимость трансформации всей системы социального обеспечения, определения и законодательного закрепления новых социальных функций и ответственности государства и других субъектов правоотношений в данной сфере. Однако предпринятые государством меры по формированию новой политико-правовой основы социального обеспечения граждан все еще не могут обеспечить должного функционирования ее институтов.

В период интенсивного государственного строительства региональная социальная правовая политика, формируемая и реализуемая органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными структурами, становится главной детерминантой развития социальной сферы страны, поскольку именно она (учитывая, что девять из десяти граждан России проживают в провинции) помогает избежать серьезных издержек постсоветского реформирования, обуславливающих неустойчивое состояние переходного периода, или, по крайней мере, уменьшить их негативное воздействие.

Формирование социальной правовой политики на уровне региона – это, конечно, важное направление развития российской государственности в постсоветский период, во многом связанное с особенностями политико-правовой институционализации отечественного федерализма, спецификой современного проекта федерализации властных отношений, т.к. в советский период социальная правовая политика формировалась исключительно на общегосударственном уровне, а регионы (субъекты Федерации) не рассматривались в качестве самостоятельных субъектов социальной политики, которая, соответственно, не получала регио-

нального выражения ни на нормативно-правовом, ни на доктринальном уровне. Хотя очевидно, что объективными предпосылками региональной социальной политики в Российской Федерации выступает структурная неоднородность российского государственно-правового пространства, а также ресурсные, экономические, культурные и природно-географические факторы.

Однако и в настоящее время отсутствует единая концепция развития и реализации социальной правовой политики в регионах, учитывающая их территориальную и этническую специфику. Поэтому возникает потребность в комплексном анализе процессов правовой институционализации социально-экономических прав на региональном уровне, соотнесение их с особенностями федеральной и межгосударственной социальной политики.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Следует отметить, что к настоящему времени в различных областях юридических исследований создана фундаментальная теоретико-методологическая и эмпирическая база, которую возможно использовать при анализе темы диссертации. Можно выделить интересные в теоретико-познавательном плане работы отечественных исследователей, принадлежащих к классической школе, а также труды современных авторов. Прежде всего, необходимо отметить монографические исследования и статьи Н.Н. Алексеева, Г.И. Муромцева, П.Л. Сорокина, П.И. Новгородцева, А.Д. Градовского, Н.В. Путило, А.Л. Коробовой, А.В. Малько, Л.А. Морозовой, Н.И. Матузова, Ю.В. Волкова, Л.С. Мамута, В.Ю. Верещагина, В.Е. Чиркина, А.И. Овчинникова, В.С. Овчинникова, В.Я. Любашица, Н.С. Бондаря, Е.А. Лукашевой и др.

Среди зарубежных исследователей следует отметить, прежде всего, Л. Дюги, А.Смита, С. Милля, Б. Констан, Д. Локка, Ф. Хайека, Г. Вольманна, М. Фридмена, Дж. Роулса, К. Дженкинса, работы которых посвящены проблеме соотношения категорий равенства, свободы и справедливости в рамках либерального государственно-правового проекта, либерально-индивидуалистической и либерально-социальной модели правового статуса личности, а также анализу роли государства и иных институтов политической системы в реализации прав человека второго поколения.

Институционально-аксиологические, правокультурные и политологические аспекты темы диссертационного исследования представлены в работах О.И. Цыбулевской, А.Ю. Мордовцева, А.Ю. Мамычева, А.Г. Дугина, П.П. Баранова,

А.М. Величко, М.И. Пискотина, В.Н. Синюкова, В.С. Нерсисянца, В.П. Сальникова, Т.В. Яхонтовой и др.

В плане комплексной правовой, экономической и социальной оценки региональной социальной правовой политики в постсоветский период, обоснования путей ее реформирования с учетом новых тенденций в развитии федеративных отношений особый интерес представляют труды В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, А.Г. Чепурного, Б.М. Штульберга, В.Г. Шумеева, О.И. Шкаратана, Т.Ю. Сидориной, Н.А. Волгина, В.И. Толстых.

**Объектом диссертационного исследования** являются региональные процессы модернизации российской государственности в их самобытности и универсальности.

**Предмет исследования** – трансформация институтов социальной правовой политики в субъектах Российской Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является анализ процессов институционализации социальной правовой политики в их региональном измерении в контексте преодоления конфликтогенности постсоветского реформирования.

Для достижения указанной цели в работе необходимо разрешить следующие задачи:

- рассмотреть генезис и становление института прав человека второго поколения как в зарубежной, так и в отечественной политико-правовой традиции;
- исследовать понятие и функции социальной правовой политики, сформулировать ее базовые принципы и приоритеты, определить перспективы преодоления конфликтогенного характера постсоветского реформирования;
- типологизировать основные формы институционализации социально-экономических прав человека и гражданина в российских регионах в контексте «столично-провинциальной» антиномичности;
- изучить специфику и основные направления социальной правовой политики в Южном федеральном округе, выявить источники институциональных искажений в этой сфере и способы их преодоления;
- проанализировать особенности обеспечения социальных прав человека и общества в муниципальных образованиях (на примере муниципального образования «г. Таганрог»).

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в следующем:

1. Сформулированы основные противоречия процесса возникновения и развития института социально-экономических прав человека как прав второго поколения.

2. Социальная правовая политика в контексте переходного периода и смены национальных политико-правовых ориентиров представлена в качестве важнейшего фактора стратегии устойчивого развития российской государственности, основы преодоления конфликтного характера либерального проекта модернизации ее основных институтов.

3. Выделена нормативно-правовая структура региональной социальной политики в условиях постсоветского реформирования.

4. Определены политико-правовые формы взаимосвязи институтов федеральной, региональной и муниципальной (местной) социальной политики в условиях становления демократического правового государства в современной России.

5. Разработаны предложения по корректировке социальной правовой политики с учетом специфики политико-правового и социально-экономического развития российских регионов, особенностей местной правовой культуры.

6. Представлены и обоснованы основные приоритеты социального развития субъектов и муниципальных образований Южного федерального округа.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Социальная правовая политика в регионах России – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность органов публичной власти в субъектах Федерации по созданию эффективного механизма правового регулирования социальной защиты населения. Оптимизация политико-правового ресурса в целях обеспечения достойной жизни россиян, реализации прав человека второго поколения – это задача, стоящая не только в общефедеральном, но и в региональном масштабе, являющаяся важнейшим фактором стратегии национальной безопасности в современных геополитических условиях.

2. Основными формами социальной правовой политики на региональном уровне являются правотворческая и, прежде всего, *законотворческая*, связанная с прерогативой законодателя по проведению мер социальной защиты в жизнь, однако в субъектах Федерации данная форма еще не получила должного качественного развития, т.к. предполагает достаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры регионального законодателя, чего в большинстве случаев пока не наблюдается; правоприменительная политика в субъектах РФ, основная проблема которой состоит в недопустимом с точки зрения правового государства на-

ращивании массива подзаконных актов (приказов, инструкций и др.), увеличение числа которых (причем есть случаи обычного дублирования) чаще всего искажает содержание федерального или регионального закона, приводит к опасному расширению сферы усмотрения местных чиновников, что негативно сказывается на механизме реализации социальной правовой политики; доктринально-проективная форма в большинстве российских регионов является наиболее слабым элементом социальной правовой политики, т.к. требует наличия подготовленных научных кадров, способных не только к оценке настоящей ситуации в сфере правового регулирования социальных отношений, но и к научному предвидению дальнейшего развития ситуации, что важно для исправления современного состояния социальной правовой политики, реформирование которой идет исключительно методом «проб и ошибок».

3. Сущность институтов социальной правовой политики в субъектах Российской Федерации определяется, прежде всего, их функциональной характеристикой: а) *регулятивной* функцией, в рамках которой, воздействуя на региональные властные элиты, депутатский корпус, различные финансово-промышленные группы, институты социальной политики регулируют отношения в этой сфере, обеспечивая (с помощью соответствующих правовых механизмов) социально-экономические интересы большинства граждан; б) *стабилизирующей* функции, влияющей на сохранение допустимого с точки зрения стратегии устойчивого развития российской провинции уровня конфликтности в социально-экономическом секторе; в) *компенсационной*, предполагающей формирование системы гарантированных региональными институтами публичной власти экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих инвалидам, пенсионерам, безработным, иным малообеспеченным категориям населения (учителям, врачам, работникам культуры), ставшим таковыми вследствие недопустимого перекладывания негативных последствий постсоветских преобразований на плечи граждан, замещение (компенсацию) вынужденных ограничений жизнедеятельности с целью создания им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества (на нормативно-правовом уровне эта функция закреплена в Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Законе Ростовской области № 544-ЗС, предусматривающих компенсацию средств ряду категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг из областного бюджета, и др.), причем такого рода компенсация должна иметь превентивный характер; г) *интеграционной*, связанной с достижением необходимого для нормального

развития российской государственности единства интересов и устремлений разных социальных слоев.

4. Реализация либерально-индивидуалистического проекта институционализации социального правового государства в постсоветской России, основным принципом которого является приоритет личности перед обществом и государством (ст. 2 Конституции РФ), основной акцент делается на естественных правах человека, а социально-экономические права являются производными и плохо совместимыми с рыночной моделью экономического развития и либеральным типом правопонимания, привела к долговременному сохранению *целевого* (программно-целевого) *содержания* конституционного положения о социальном государстве (ст. 7 Конституции РФ), которое, к сожалению, так и оказалось не реализованным в период современного реформирования. Поэтому необходим скорейший переход к либерально-социальным политико-правовым институтам, возникновение которых является определенным компромиссом между классическим либерализмом и социалистически-коллективистской стратегией и могут быть оценены позитивно в плане разрешения конфликтогенной ситуации в социальной сфере, станут фактором устойчивого развития российского государства, и прежде всего его регионов.

5. В целях ликвидации имеющего место дисбаланса в уровне благосостояния жителей столицы и регионов (средняя зарплата в Москве в три и более раза выше, чем в провинции) необходимо изменение содержания и принципов современной социальной политики, что должно найти отражение в структуре и формах ее правовой институционализации. Во-первых, на уровне федерального законодательства важно закрепить стандарт социальной защищенности граждан, проживающих в российской провинции, устанавливающий систему социальных гарантий, учитывающую специфику социально-экономического развития субъектов РФ; во-вторых, положения данного стандарта должны получить конкретизацию в соответствующих региональных законах и подзаконных актах, в том числе и в правотворческой деятельности муниципальных образований, адекватную особенностям развития области, края, республики, автономного округа и др. Положительную роль с точки зрения обеспечения эффективной социальной правовой политики в субъектах Федерации может сыграть и институт федеральных округов, в рамках которых (исходя из уровня их социально-экономической и политико-правовой «проблемности») на законодательном уровне следует установить обязательный *минимум социального обеспечения всех граждан*, который должен повышаться ре-

гиональными структурами публичной власти за счет собственных средств через систему адресной социальной поддержки для отдельных категорий населения (инвалидов, безработных, детей-сирот и др.). Причем минимальный уровень социальной защиты должен быть заведомо выше определяемого ежегодно прожиточного минимума.

6. Учитывая высокий уровень социальной напряженности в национально-государственных субъектах Южного федерального округа, имеющей место на фоне затянувшихся национальных конфликтов, вызывающих гражданское противостояние и этнический сепаратизм, следует выделить основные приоритеты и особенности институционализации социальной правовой политики в этом региональном образовании: а) при формировании институтов региональной социальной правовой политики на Юге России необходимо учитывать наличие не только интересов федерального центра и субъектов Федерации, но и существование новых субъектов политико-правового процесса – национальных элит, которые обеспечили быстрое формирование институтов, выражающих политические интересы этносов и их объединений и претендующих на роль параллельных структур власти. Это особенно важно, например, при направлении средств из федерального бюджета на адресную социальную поддержку населения, пострадавшего от чеченского кризиса 90-х гг. и во многих других случаях; б) огромное внимание при планировании и проведении социальной правовой политики в ЮФО должно уделяться вопросам миграции, т.к. соответствующие меры в этой области должны обеспечить важное в плане эффективности социальной политики сохранение допустимого соотношения русского и иных этносов в административно-территориальных субъектах (крае, областях) ЮФО, необходимо взвешенно подойти и к проблеме социальной защиты беженцев, вынужденных переселенцев и граждан, пострадавших в результате межнациональных конфликтов; необходимо создать институционально-правовую основу, позволяющую реализовать положения Федеральной целевой программы «Юг России», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации еще в 2001г., и продлить срок ее действия до 2010-2012 гг.

**Теоретико-методологическая основа исследования** включает в себя классические и современные разработки в области теории правовой политики и отдельных ее видов, а также концепции регионального развития институтов социальной политики, принадлежащие отечественным и зарубежным исследователям.

Предмет, цель и задачи исследования обусловили его методологию, которая обеспечивает сочетание всеобщих, общенаучных (диалектического, логического и системно-структурного анализа, социологического, ментального измерения и др.) и специальных методов исследования (сравнительно-правового, историко-правового, формально-юридического). Для обоснования предлагаемого автором подхода к проблеме институционализации социальной правовой политики в условиях российского федерализма использовался институционально-правовой подход.

**Нормативно-правовая основа диссертации.** Диссертационное исследование базируется на соответствующем предмету, цели и задачам исследования нормативно-правовом материале, а именно на Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом в 1966 г., Конституции РФ, федеральных законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации, законах и подзаконных актах субъектов Южного федерального округа.

**Теоретическая и научно-практическая значимость исследования.** Полученные в ходе диссертационного исследования выводы и рекомендации будут способствовать исследованию специфики институционализации социальной правовой политики в современных российских регионах. Результаты проделанной работы позволяют сформулировать основные противоречия формирования и развития политико-правовых институтов механизма обеспечения социальных прав на региональном уровне, выявить принципы, приоритеты и перспективы его становления.

Содержание диссертационного исследования и полученные в нем выводы найдут применение при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, конституционному и муниципальному праву России, а также соответствующих спецкурсов для студентов и аспирантов.

Практическая значимость диссертации состоит в возможности использования ее положений в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

**Апробация результатов исследования.** Основные выводы и положения диссертации отражены в 10 публикациях автора общим объемом 2,2 п.л., в том числе в одной статье, опубликованной в журнале из Перечня ВАК Минобрнауки России, выносились в докладах на международных, всероссийских и региональ-

ных конференциях: «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании» (Таганрог, 2003), «Правовые проблемы экономической, административной и судебной реформы в России» (Москва, 2004), «Модернизация политико-правовой системы России: прошлое, настоящее, будущее» (Волгоград, 2004), «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, 2004), «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании» (Таганрог, 2005), «Современное законодотворчество: теория и практика (к 100-летию Государственной Думы России)» (Москва, 2005).

Содержание диссертации апробировалось на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики и рекомендовано к защите.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы, что обусловлено предметом исследования, поставленной целью, решаемыми задачами, а также авторской логикой изложения материала.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении диссертации обосновывается актуальность темы исследования, определяются его объект и предмет, цель и задачи, раскрываются теоретико-методологические основы, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава «Социальная правовая политика в институциональном измерении», состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «*Генезис и становление прав человека второго поколения: отечественная и зарубежная концептуализация*» проведен анализ становления и развития института социально-экономических прав человека на международном уровне. Институционализация прав человека в нормативных правовых актах, в том числе и международных, стала возможной благодаря идее формирования правового государства, которая получила свое развитие в рамках либеральной политико-правовой парадигмы. Диссертант достаточно подробно изучает отечественную и западную либеральные традиции, их сходство и различие с целью определения роли государства, муниципальных институтов, институтов гражданского общества в реализации социально-экономических прав.

Соискатель отмечает, что изначально предметом защиты либеральной идеологии были права человека «первого поколения» - гражданские и политические. В рамках классического либерализма роль государства в решении социальных проблем сводилась к минимуму, известно, что классики либеральной политико-правовой мысли выступали против вмешательства государства в социальную жизнь, экономические процессы, считая, что всякое вмешательство нарушает принцип ответственности индивидов «за выбор собственной судьбы». Именно развитие подобного рода идей в XIX – начале XX в. привело к доктрине «минимального государства». В рамках либерального государственно-правового проекта сформировалось два подхода к проблеме политико-правовой институционализации национальной государственности: один из них утверждал приоритет равенства, второй настаивал на приоритете свободы индивида.

Кроме этого, в этой части работы автор обосновывает тезис о том, что отечественный либерализм представляет самостоятельный феномен, принципиально отличающийся от западных аналогов, хотя и включающий его основные принципы и противоречия. Специфика отечественного либерализма определяется, преж-

де всего, особенностями российской государственно-правовой и социально-экономической действительности, которые имели место в период становления этой идеологической системы: а) связанность русских либералов не с буржуазией, а с дворянскими слоями общества (западноевропейский либерализм с самого возникновения был идеологией формировавшейся буржуазии); б) до середины XIX в. российский либерализм развивался в двух формах – «правительственный либерализм» (М.Сперанский, Н.Мордвинов и др.) и «оппозиционный либерализм» (П. Вяземский, А. Куницын и др.); в) либеральный политический курс в России отличался нестабильностью в связи со слабой социальной базой и вынужден был постоянно колебаться между консервативным и радикальным идейно-политическим лагерями; г) российский либерализм на теоретическом уровне проявлял повышенный интерес к проблемам личности, ее правовой и политической свободы, к ее роли в общественной и государственной жизни, духовным основам индивидуального развития, но не имел четко выраженной экономической программы, ясного плана социальных преобразований.

Тем не менее В.С. Соловьевым и П.И. Новгородцевым была выдвинута идея права человека на достойное существование, реализация которого связывалась с осуществлением в России масштабных социальных реформ. В частности, П.И. Новгородцев развивал идею об эволюции институтов правового государства в направлении к такому состоянию, при котором с помощью публичного правового регулирования частной жизни, централизованного «государственного перераспределения богатства», в соответствии с принципом социальной справедливости будут созданы условия для достойной жизни граждан.

Диссертант обращает внимание и на тот факт, что политические силы, пришедшие к власти в России в результате октябрьского переворота 1917 г., делали ставку именно на социально-экономические права, отражающие глубинные чаяния и интересы русского народа (равенство, справедливость и др.). Более того, институционализация данной группы прав в советском законодательстве стала своеобразным «стимулом» для пересмотра во второй половине XX в. системы социального обеспечения и во многих странах Западной Европы.

В институционально-правовом плане соискатель не согласен с позицией некоторых современных исследователей, относительно «меньшей (по сравнению с гражданскими и политическими правами) универсальности..., допустимости нестрогих, рекомендательных формулировок базовых положений (например, «достойная жизнь», «справедливые и благоприятные условия труда», «удовлетвори-

тельное существование» и т.д.)»<sup>1</sup> и считает, что подобного рода формулировки не способствуют созданию эффективно функционирующего механизма социальной защиты граждан и поэтому должны быть изменены.

В заключительной части параграфа рассматривается механизм реализации социальных прав в ФРГ, Италии, Франции и других государствах, анализируются различные варианты и зарубежный опыт региональной правовой политики, показывается место и роль институтов гражданского общества в обеспечении социальной защиты граждан.

Соискатель отмечает, что идеи социальной государственности и гарантированность социально-экономических и культурных прав требуют долговременных социальных программ и постоянных усилий в различных государствах, при этом социально ориентированное государство должно соблюдать баланс, сочетая принципы рыночной экономики со способами воздействия институтов публичной власти на распределительные процессы, т.е. государство не должно переступить черту, за которой начинается грубое вмешательство в экономику, подавление инициативы и свободы предпринимательства и т.п.

Второй параграф *«Понятие и функции институтов социальной правовой политики»* посвящен рассмотрению концептуальных оснований социальной правовой политики, принципам ее функционирования, основным проблемам и противоречиям в современной России.

Изучая генезис понятия «социальное правовое государство», диссертант отмечает, что в научной литературе социальным правовым государством именуется то государство, которое способно обеспечить реализацию человеком его права на достойную жизнь. Причем область «достойной жизни» определяется в понятиях «уровня жизни», объема и качества «жизненных благ», присваиваемых индивидами и социальными группами в соответствии с существующими в обществе социально-экономическими и культурными стандартами, следуя нормам международного права, положениям, вырабатываемым международными организациями.

Рассматривая классические либеральные принципы в рамках социального правового государства, автор делает вывод об их антиномичном характере. Так, в рамках либерального проекта политико-правовой институционализации от государства ожидается соблюдение прав человека, понимаемое, прежде всего, с пози-

---

<sup>1</sup> Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2000. С. 120.

ции невмешательства институтов публичной власти в область политических, экономических и иных интересов индивида, тогда как социальное государство предполагает позитивное вмешательство в частную сферу. Поэтому, по мнению диссертанта, возникновение социального правового государств можно рассматривать как закономерный результат трансформации идей и институтов классического либерализма, возникновения политико-правовых технологий социализации экономической (рыночной) жизни в целях обеспечения достойной жизни для различных слоев населения в условиях сохранения стратифицированного общества.

В современной политической науке выделяют различные модели социального государства: государство «всеобщего благоденствия» (welfare state); «государство социального капитализма» и др. Однако большинство современных исследователей останавливаются на проблеме определения круга субъектов социальной правовой политики, определении ее приоритетов и принципов, оставляя без должного внимания ее функциональную характеристику.

Соискатель же формулирует две группы функций социальной правовой политики, относя к общим функциям: а) интенсификацию законотворчества, повышение его качества, социальной и научной обоснованности, своевременное и полноценное правовое обеспечение проводимых реформ, усиление гарантий прав личности в социальной сфере; б) формирование единого общероссийского политико-правового пространства, приведение региональных нормативных актов в соответствие с федеральными, устранением коллизий и противоречий между ними, минимизацию противостояния между центром и мест в вопросах политико-правового регулирования социальной сферы; в) совершенствование методов реализации правовой политики, выработка предложений и рекомендаций по их оптимизации, повышению эффективности и правильному сочетанию мер убеждения и принуждения.

К специальным функциям социальной правовой политики необходимо отнести регулятивную, стабилизирующую, компенсационную и интеграционную. Осуществление конкретных функций социальной правовой политики, характер и эффективность их реализации может как стабилизировать условия развития общества, оказывать созидательное влияние, так и, наоборот, актуализировать имеющиеся место кризисные тенденции.

В третьем параграфе *«Институционализация социального правового государства в России: конфликтологический анализ»* соискатель отмечает, что после Второй мировой войны в конституциях сразу нескольких стран, таких как

ФРГ, Франция, Италия, Испания, Португалия, Турция, появляются статьи, характеризующие их как государства «социальные». Главный смысл такой характеристики заключается в том, что государство, реализующее принципы правового государства и конституционализма, должно нести ответственность за обеспечение в стране социальной справедливости и социальной защищенности.

В частности, в этом параграфе диссертант акцентирует внимание на том, что составители Конституции РФ, принятой в политически, экономически и идеологически сложных условиях декабря 1993 г., крайне негативно относились к наследию социалистического периода во всех областях, в том числе в сфере государственного строительства и социального развития. Если они все-таки включили в новый Основной закон специальную статью о социальном государстве (ст.7 Конституции РФ), то только потому, что подобная форма содержалась во всех новейших конституциях западных стран. Более того, в этой части работы отмечается, что Конституция РФ принималась в то время, когда во многих странах Запада стало нарастать недовольство политикой находившихся там в течение нескольких лет у власти крайне правых, либеральных партий, а они, как известно, выступали против социальной ориентации государства и стремились резко ее ограничить, считая, что такая политика потворствует паразитизму и иждивенчеству граждан.

Конфликтотенный характер постсоветского реформирования получил отражение и в современной отечественной политико-правовой доктрине. Так, в свете имеющихся позиций наиболее дискуссионные взгляды относительно проблемы правового характера социального государства были высказаны сторонниками либертарной теории права и государства (В.С.Нерсесянцем, Л.С. Мамутом, В.А. Четвернинным и др.), являющейся в настоящее время наиболее последовательной версией философского типа правопонимания.

Так, по мнению Л.С. Мамута, социальная деятельность государства вообще протекает вне сферы права, несущей конструкцией которого является как раз принцип «эквивалентности», нарушаемый основными признаками и функциями социального государства<sup>2</sup>. Диссертант считает, что Л.С. Мамут несколько упрощает проблему, подменяя обязанность государства обеспечивать достойную жизнь всем своим гражданам обязанностью одних граждан помогать другим (объективно нуждающимся). Такая обязанность действительно имеет морально-

---

<sup>2</sup> См.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7.

нравственный облик и не является правовой, но обращаться к ней в *стратегическом* плане просто бессмысленно, поскольку она связана не с социальной правовой политикой государства, а с участием в ее реализации частных лиц.

Вопрос, конечно, важный, но его необходимо рассматривать в рамках проблемы формирования институтов гражданского общества и, прежде всего, корпоративной правовой культуры. Тем более что многие руководители частных предприятий, учреждений и организаций очень быстро и хорошо усвоили и культивируют на уровне корпоративного права принцип *невмешательства государственной власти в частный бизнес* и понятие коммерческой тайны, но решительно не хотят помнить об эволюции, которую претерпел институт частной собственности в развитых странах Запада, неполучивший должного отражения в Конституции РФ. К сожалению, они (как и современный российский законодатель) не придают никакого значения появлению в конституциях ряда европейских стран формулы «*собственность обязывает*» (см. ст. 14 Основного закона ФРГ) или указания на «*социальную функцию частной собственности*» (ст. 41, 42 Конституции Италии), хотя эти нововведения имеют принципиальное значение и прямо связаны с реализацией идеи социального правового государства.

В целом же, по мнению диссертанта, в начале XXI в. необходимо скорректировать конституционно-правовой элемент отечественной социальной политики, т.к. в условиях переходного периода и характерной для него неустойчивости социально-правовых связей важно опираться на идею применения законодательства через *призму толкования* норм Конституции РФ.

В заключительной части параграфа отмечается, что: а) либертариисты, следуя канонам классического естественно-правового учения, осмысливают природу права, прежде всего, в так называемых негативных правах человека (право на неприкосновенность, иные формы невмешательства государства в жизнь индивида и гражданского общества, освобождение общества и личности от воздействия любых чуждых им сил). Однако достижение в обществе порядка и социальной стабильности возможно при обращении к позитивной свободе (вместе с «правом от...» обеспечить «право на...») как основе социального правового государства; б) относительно утверждений о *неэквивалентности* в социальной деятельности государства следует отметить, что абсолютной эквивалентности в условиях социально стратифицированного общества и асимметричности публично-властных отношений нет и быть не может, т.к. понятие эквивалентного обмена характерно для

частного права. Обмен между частями населения при проведении социальной политики состоит в том, что одни перераспределяют свою прибыль, а другие не проводят вынужденных акций неповиновения, сохраняя тем самым относительную социальную стабильность и правопорядок; в) объявив социальное регулирование антиправовым началом, сторонники либертарно-юридической теории разрывают единство социального и правового – принцип, к которому в результате эволюции правовой и политической систем пришли многие государства во второй половине XX в.

Вторая глава «Региональная социальная политика в условиях российской федерализации» состоит из трех параграфов, посвященных исследованию особенностей институционализации социальной правовой политики в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне.

В первом параграфе «*Особенности институционализации социально-экономических прав в российских регионах*» диссертант обращает внимание на проблему определения теоретико-методологических основ региональной правовой политики. В частности, содержание понятия «регион» как одной из основных категорий диссертационного исследования в современной научной и учебной литературе неоднозначно, а порой и противоречиво. В связи с этим, автор предлагает применять для дальнейшего исследования легальное определение понятия «регион», закрепленное в Указе Президента от 03.06.1996г №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», в котором данная категория понимается как часть территории России, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.

Не менее важным для категориального аппарата представленного исследования является понятие «региональная политика». Автор характеризует данное понятие на основе сравнительного исследования различных подходов к пониманию региональной политики: реляционистского, структурно-функционального и деятельностного.

По характеру субъектов, а также направленности интересов диссертант выделяет два аспекта региональной политики – экзогенный и эндогенный. Экзогенный аспект (внешний по происхождению) представлен региональной политикой, которая осуществляется центральными органами государственной власти с учетом интересов развития регионов. Эндогенный аспект представляет собой региональную политику, проводимую местными органами государственной власти са-

мостоятельно с учетом общегосударственных интересов. Экзогенный и эндогенный аспекты региональной политики представляют собой единое целое, определяющее стратегию государственно-правового развития, и призваны управлять экономической, социальной, политической и духовной жизнью региона, координировать его взаимоотношения с центром и т.д.

Особое внимание автор уделяет принципам соотношения различных уровней государственной власти в процессе реализации региональной политики. В качестве основополагающего принципа здесь выделяется принцип субсидиарности, который заключается в том, что более высокий уровень власти может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою *неспособность* к эффективному управлению. Вмешательство вышестоящих уровней государственной власти в деятельность нижестоящих допускается только при наличии определенных правовых и политических условий, при которых такое воздействие может считаться *законным* и целесообразным. Таким образом, вмешательство более высокого уровня власти в дела более низкого уровня является обязательным и осуществляется только с целью оказания необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач. Прямое применение принципа субсидиарности предполагает необходимость учета его практических последствий относительно распределения полномочий. Соискатель считает, что реализация принципа субсидиарности предоставляет большие возможности для обеспечения участия региональных институтов и органов власти в определении объема их полномочий.

Далее в этом же контексте автор рассматривает проблему распределения полномочий между различными уровнями государственной власти как одну из ключевых проблем реализации правовой политики в социальной сфере не только в регионах, но и на территории всей страны. В частности, приводится анализ ст. 71, 72 Конституции РФ 1993г., а также ФЗ № 184 от 6.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», ФЗ № 131 от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ФЗ № 122 от 22.08.2004 г.

В работе отмечается, что объективными предпосылками региональной политики в Российской Федерации выступает структурная неоднородность отечественного ландшафта (в природно-географическом, ресурсном, экономическом, культурном, правовом и политическом аспектах), которая вынуждает органы го-

сударственной власти принимать любые государственные решения с учетом интересов и особенностей конкретных регионов.

Особое внимание автор уделяет региональной правовой политике в социальной сфере, цель которой – повышение благосостояния и удовлетворение потребностей жизнедеятельности всего населения края, области, республики, муниципального образования и др. Формирование правовой политики в социальной сфере на уровне региона – новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ правовая политика в социальной сфере формировалась исключительно на общенациональном уровне, а регион не представлял собой самостоятельный субъект правовой политики в этой области общественных отношений. Диссертантом выделены основные аспекты, в соответствии с которыми происходит дальнейшее исследование региональной социально-правовой политики: а) цель и задачи этого вида правовой политики как механизма реализации специфической социальной функции государства; б) структура, статус и компетенция субъектов этой политики; в) правовой статус объектов рассматриваемой политики; г) нормативно-правовая основа ее осуществления; д) критерии эффективности и т.д.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что, несмотря на чрезвычайную актуальность вопроса, институционализация региональной социально-правовой политики происходит медленно и не дает ожидаемых результатов. Причина данного положения, по мнению диссертанта, кроется в отсутствии единой общегосударственной концепции развития региональной правовой политики, а также в отсутствии инструментария разработки и реализации в регионах социальной политики, с учетом специфики каждого региона. Среди них, например, такой специфический инструмент, как концепция социального развития различных типов регионов; *региональные программы* и поэтапные планы их реализации, для подавляющего большинства регионов также не разработаны.

В целом региональная правовая политика в социальной сфере может формироваться и реализовываться в регионах России лишь на базе согласованной социально-правовой политики российского государства и конкретного субъекта Федерации. Конкретные же направления данной политики в регионе (приоритеты, механизмы реализации, меры) в значительной степени зависят от социально-экономического состояния и специфики территории.

Во втором параграфе *«Социальная правовая политика в Южном федеральном округе: правовые приоритеты и перспективы законодательного*

*оформления»* автор обращается к изучению особенностей институционализации социальной правовой политики в отдельных российских регионах.

Диссертант обращает внимание на факт и особенности появления нового субъекта российской правовой политики – «федеральный округ». Нормативное закрепление данного субъекта политических и правовых отношений произошло только на уровне подзаконного акта, причем без особого объяснения принципов и процедур формирования федеральных округов, что служит интегрирующим фактором при их создании. Вместе с тем введение данного института социально-политических отношений требует его детального анализа в плане определения его роли в реализации социальной правовой политики региона. Введение данного института позволяет, прежде всего, решить некоторые проблемы российского федерализма, которые естественным образом влияют на развитие и реализацию социальной правовой политики в субъектах Российской Федерации.

По мнению диссертанта, введение института федеральных округов определило направление дальнейшего развития российского федерализма в сторону уменьшения асимметричности Российской Федерации и укрепления государственной целостности, достижения искомого единства системы государственной власти (ч. 3. ст. 5. Конституции РФ).

Далее автором рассмотрены особенности становления институциональной системы Южного федерального округа и в результате проведенного анализа были определены главные направления развития региональной социальной правовой политики: демография, занятость трудоспособного населения; структура и динамика доходов; жилье и жилищная политика, коммунальные услуги; социальные выплаты, льготы и т.д.

Автор отмечает, что законотворческий процесс в сфере региональной политики должен быть направлен на гармонизацию отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, причем приоритет в этой сфере должен быть отдан законодательному разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем диссертант отмечает, что до настоящего времени не выработаны теоретические основы как региональной политики в целом, так и социальной правовой политики в регионах. В частности, не определено содержание региональной политики в теоретическом аспекте, что в свою очередь приводит к отсутствию ясности в таких важнейших вопросах, как учет региональных проблем в

программах деятельности органов государственной власти России и субъектов Федерации, а это означает, что вся государственная региональная политика, так же как и социальная правовая политика в регионах, лишена реальных оснований, т. к. в условиях России программы, ориентированные лишь на макроэкономические процессы, обречены на провал в большинстве регионов.

В целом же соискатель придерживается концепции региональной политики которая была выработана на парламентских слушаниях в Государственной Думе<sup>3</sup>: «Региональная политика – это правовая, экономическая, социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимального эффективного развития как страны в целом, так и регионов».

Диссертант обращает внимание и на то, что ряд исследователей, например, Л.В. Суханов, Л.В. Маркин, считают спорным включение в «Основные положения региональной политики» разделов по региональной социальной политике, региональной политике в сфере обеспечения экономической безопасности и региональным аспектам национально-этнических отношений, полагая, что все это самостоятельные виды государственной политики, и было бы более правильно в рамках региональной политики рассматривать в комплексе экономические, социальные, экологические и другие аспекты развития регионов в условиях крупных региональных проблем<sup>4</sup>.

Соискатель не соглашается с подобным утверждением, выдвигая тезис о том, что региональная социальная правовая политика является самостоятельным явлением. Она обладает самостоятельными субъектами (региональные органы управления, органы власти субъектов Федерации), самостоятельным объектом (население отдельных субъектов и население региона в целом) и собственным предметом регулирования (общественные отношения, возникающие по поводу реализации социальных и экономических прав на территории, обладающей общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий). Региональные органы управления, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления наделены в пределах своей компетенции властными полномочиями, которые позволяют им самостоятельно формировать тот или иной вид политики в регионе.

<sup>3</sup> О концепции региональной политики // Экономист. 1995. № 4

<sup>4</sup> См.: там же

Возвращаясь к особенностям формирования институтов региональной правовой политики в ЮФО, автор выделяет как наиболее значимую его часть наличие этносов как самостоятельных субъектов региональной правовой политики.

В завершение параграфа диссертантом проведен анализ нормативно-правовых актов, составляющих основу социальной правовой политики в Южном федеральном округе, в результате чего и был сделан вывод о том, что в настоящее время наряду с реализацией проектов и программ, утвержденных федеральным центром и финансируемых за счет средств федерального бюджета, приоритетом в деятельности институтов публичной власти ЮФО и органов государственной власти субъектов Федерации, входящих в его состав, должны стать разработка собственной социальной правовой политики, определение ее первоочередных целей и приоритетов, ресурсного обеспечения и механизмов реализации.

В третьем параграфе *«Юридическое обеспечение институтов социальной защиты в системе местного самоуправления» (на примере муниципального образования «город Таганрог»)* диссертант анализирует проблему правовой институционализации муниципальной социальной политики на примере ее организации в г. Таганроге как среднем российском городе. Рассматриваемая институциональная система, по мнению диссертанта, является своеобразной подсистемой системы государственной социальной политики. В целом же внутри системы муниципальной правовой политики можно выделить три подсистемы: институционально-правовую, технологическую, ценностно-нормативную.

Изучение структуры данного института представляет собой объективно обусловленную необходимость ввиду важности определения приоритетов социальной правовой политики и механизмов ее реализации в системе местного самоуправления, а также с целью разработки нормативно-правовой основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения социальных прав населения муниципального образования. В качестве основных аспектов исследования диссертант выделил: предназначение и задачи муниципальной социальной политики, содержание политико-правового механизма ее реализации, структуру, статус и компетенцию субъектов и т.д.

Далее диссертантом проведен анализ нормативно-правовых актов федерального значения, составляющих правовую основу реализации социальных прав граждан в системе местного самоуправления (в том числе и в г. Таганроге). В результате проведенного исследования был выявлен ряд недостатков, которые существенно влияют на реализацию социальных прав граждан, в частности такие, как,

отсутствие закона о минимальных социальных стандартах, при том что данная категория является базовой при реализации ФЗ № 131 от 6.10. 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ФЗ № 126 от 25. 09. 1997 г. (в ред. от 28.12.2004 г.) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

К основным компонентам исследования относятся: особенности формирования структуры органов местного самоуправления в социальной сфере и установление отношений взаимодействия между ними; разработка перспективного курса и принятие долгосрочных решений на уровне местного самоуправления по развитию социальной сферы; применение административных средств реализации принятых решений; осуществление контроля. В результате проведенного исследования диссертант делает вывод о том, что «слабым местом» в реализации социальных прав граждан в системе местного самоуправления по-прежнему остаются вопросы реализации комплексных планов и программ социально-экономического развития территории.

Рассмотрев механизмы муниципальной политики в социальной сфере, автор классифицирует их по трем группам: организационно-правовые механизмы и институты; социального обеспечения и поддержки; финансово-экономические механизмы.

Особое внимание диссертант обращает на институт социального партнерства как один из механизмов обеспечения и реализации социальных прав, получивший свое закрепление в нормах трудового права. Потенциальная роль данного института чрезвычайно велика в проблеме обеспечения, реализации, а также защиты социальных прав граждан.

Диссертант не оставляет без должного внимания и вопрос определения *показателей и критериев эффективности* муниципальной правовой политики в социальной сфере, а также вопросы научного обеспечения развития правовых основ муниципальной социальной политики. Соискатель обосновывает собственную позицию относительно обеспечения и реализации муниципальной социальной правовой политики, считая, что эта проблема является комплексной.

В методологическом плане важно определить основные категории муниципальной социальной политики, принципы и методы исследования ее состояния, динамики, проблем и противоречий, что позволит своевременно и полно учитывать возникающие негативные и позитивные тенденции в деятельности органов местного самоуправления. Конечной же целью, должно стать создание надлежа-

щих условий для всестороннего обеспечения и защиты социальных прав российских граждан в системе местного самоуправления.

В заключении диссертант подводит итоги исследования и делает выводы по заявленной проблематике, намечает перспективы дальнейшего изучения особенностей институционализации социальной политики в российских регионах.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Скорик А.В. Проблемы и перспективы становления института уполномоченного по правам человека в России // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании: III Международная научно-практическая конференция. Таганрог, 2003. Т. 4. - 0,2 п.л.

2. Скорик А.В. Права человека в отечественной политико-правовой мысли конца XIX начала XX вв. // Модернизация политико-правовой системы России: прошлое, настоящее, будущее. Волгоград, 2004. - 0,2 п.л.

3. Скорик А.В. Права и обязанности человека в отечественном политико-правовом познании IX-XVII вв. // V Научно-практическая конференция преподавателей и студентов: Доклады и аннотации. Таганрог, 2004. - 0,2 п.л.

4. Скорик А.В. Права человека в контексте эволюции функций современного Российского государства // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: III Всероссийская научно-практическая конференция. Пенза, 2004. - 0,2 п.л.

5. Скорик А.В. Права и свободы человека второго поколения в западном политико-юридическом пространстве // Правовые проблемы экономической, административной и судебной реформы в России: Общероссийская научно-практическая конференция РАЮН. М., 2005. Т.1. - 0,2 п.л.

6. Скорик А.В. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития и проблема поиска приоритетов в современной отечественной правовой политике // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании: IV Международная научно-практическая конференция. Таганрог, 2005. Т. 4. - 0,2 п.л.

7. Лабыгина А.В. Особенности становления социальной правовой политики в Южном федеральном округе // VII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых: Сборник докладов. Таганрог, 2006. Т. 1. - 0,3 п.л.

8. Лабыгина А.В. Правовая политика современного российского государства в социальной сфере в структурном и функциональном измерениях // Актуальные проблемы правовой науки: Межвузовский сборник научных трудов. Архангельск, 2006. - 0,3 п.л.

9. Лабыгина А.В. Субъекты социальной правовой политики в современной России: структура, статус и компетенция // Современное законотворчество: теория и практика (к 100-летию Государственной Думы России): Международная научно-практическая конференция РАЮН. М., 2006. Т. 1. - 0,2 п.л.

**Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:**

10. Лабыгина А.В. Политико-правовая институционализация социального государства// Философия права. 2006. № 2. - 0,2 п.л.

Сдано в набор 24.01.2007. Подписано к печати 25.01.2007.  
Формат 60x84/16. Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный.  
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.  
Тираж 100 экз.

---

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО  
Ростовского юридического института МВД России.  
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.