

УДК 342.6

Правовые аспекты решения социальных проблем субъектов Российской Федерации

Хабирова Яна Флюровна

Кандидат юридических наук, доцент,

Уфимский государственный авиационный технический университет,

450008, Российская Федерация, Уфа, ул. К. Маркса, 12;

e-mail: yana_yasmin@mail.ru

Аннотация

В статье анализируется опыт некоторых федеративных государств в области регулирования социальных вопросов субъектов; законы федерации призваны обеспечить единство правовой системы страны в целом, определить минимальные стандарты жизни населения. Задачами законодательства субъекта Российской Федерации являются: правовое регулирование отношений с учетом социально-экономических и природно-климатических особенностей того или иного региона, повышение уровня социальной и правовой защищенности населения. Рассматривается проблема выравнивания социального неравенства населения, проживающего в «бедных» и «богатых» субъектах; рассматриваются возможности правотворчества субъектов Федерации в создании условий для преодоления существенных различий уровня жизни. Необходимо осмысление возможности создания особых зон в различных субъектах, чтобы привлечь в эти субъекты денежные и людские потоки, улучшить финансовое положение субъекта.

Для цитирования в научных исследованиях

Хабирова Я.Ф. Правовые аспекты решения социальных проблем субъектов Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 1А. С. 42-50.

Ключевые слова

Уровень жизни, неравенство, субъекты Федерации, нормативные акты, социальные нормы, федеративное государство, законодательные акты субъектов, выравнивание уровня жизни.

Введение

Российская Федерация – одно из самых больших федеративных государств в мире, причем как по территории, так и по количеству составных частей-субъектов. И основным фактором, который должен способствовать экономическому росту и процветанию страны, являются равные условия социально-экономического развития регионов. Существующие сейчас различия в социально-экономическом развитии отдельных регионов оказывают отрицательное влияние на эффективность экономики России и на желаемые преобразования в социальной сфере.

Разница в уровне жизни в различных субъектах РФ

В последние десятилетия на всех уровнях власти активно провозглашается необходимость уменьшения разницы в уровне жизни в различных субъектах РФ, в связи с чем были приняты различные нормативные акты в этой сферах [О Федеральной целевой программе..., 2001]. Но в настоящее время в условиях экономического и политического кризиса, к сожалению, значительных изменений в выравнивании уровня жизни и снижении социальной напряженности не происходит. В тяжелом положении находятся здравоохранение, образование, наука и культура. Во многих регионах России остается низким уровень жизни населения, сокращается реальная заработная плата, разрушается социально-культурная инфраструктура. Необычайно высоким в последние годы стало расслоение общества на богатых и бедных. В 2015 году 14% населения страны имело денежные доходы ниже величины прожиточного минимума. Заметно ухудшилась демографическая ситуация, повысилась заболеваемость населения наркоманией и алкоголизмом. Растущая дифференциация наблюдается в уровне жизни населения отдельных субъектов Российской Федерации. Не зря среди населения бытуют выражения, показывающие разницу в уровнях жизни людей: «Москва – отдельное государство, которое живет за счет всей страны» и т. п. По оценкам научных исследований, достижение наиболее отстающими регионами среднероссийского уровня социального развития требует высоких темпов роста экономики и длительного времени. Такие регионы, как Адыгея, Кабардино-Балкария, Ингушетия, Чечня и Дагестан, едва ли смогут справиться с этой задачей за 15, а то и за 30 лет [Апостолова, Косевич, 2008, 37].

Между тем социальная политика действительно социального государства должна учитывать не только материальные, политические, но и духовные интересы всего государства, она является одной из приоритетных и стратегически важных направлений развития каждого ее субъекта и отдельного человека. Согласно статье 7 Конституции РФ «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [Асланова, 2015].

В различных научных работах, статьях, исследованиях очень часто используются такие понятия, как регион – субъект РФ. Хотелось бы разобраться с таким вопросом: являются ли они все-таки разными понятиями или это синонимы? Под регионом обычно подразумевают часть территории, которой характерна общность социально-экономических, природных, национально-культурных и иных условий. Естественно, такое деление может и не совпадать с установленным Конституцией. Поэтому регион может находиться в границах субъекта Федерации либо объединять территории различных субъектов Федерации. Понятие же субъектов Федерации, их границы, их названия и, главное, их полномочия закреплены в Конституции.

В связи с этим в данной статье мы будем использовать понятие субъекта как термин, закрепленный в Конституции РФ и во всех нормативных актах государства.

Согласно Конституции РФ субъектам Федерации дано определенное право решать свои социальные вопросы самостоятельно или совместно с центральной властью. И такое положение не является правовой новеллой или каким-то исключительным правом, свойственным лишь России. Только на таком уровне возможно решение конкретных вопросов, стоящих перед руководством конкретного субъекта в области здравоохранения, социальной защиты населения, культуры и др. Рассмотрим данное направление подробнее.

В США в одном из самых «молодых» основных законов – Конституции штата Иллинойс 1970 года – зафиксировано, что в компетенции штата находится «обеспечение необходимых мер по осуществлению и проведению в жизнь государственной политики в области сохранения и защиты здоровой окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколения» [Cooley, 1927, 523].

Вопросы координации здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, согласно ст. 72 Конституции отнесены к совместному ведению, именно субъекты должны осуществлять регулирование данных сфер общественной жизни с учетом специфики субъекта.

Подобная неопределенность, а иногда и отсутствие правовых норм, регулирующих социально-правовую защиту населения, говорит о наличии спорной правовой ситуации, сложившейся в России. Именно поэтому перед законодателями субъектов Федерации стоит первоочередная задача улучшения функционирования правовой основы уже существующего механизма социальной защиты населения.

Понятно, что региональные правовые механизмы являются только элементом системы регуляторов общественных отношений, представляются только частью регулирования социального неравенства. В то же время система норм, находящаяся под юрисдикцией государства, в нашем обществе является наиболее эффективным механизмом, создающим возможность преодоления существующих в обществе противоречий, в том числе и в сфере социальных отношений.

Как уже говорилось, названные вопросы относятся к сфере совместного ведения, поэтому существует «распыление» финансирования социальных льгот и гарантий. Зачастую

в законодательстве четко не установлено, кто и на каком уровне какие льготы финансирует, а это напрямую ведет к нарушению прав граждан, не получающих должны льготы, социальное обеспечение.

«В субъектах Федерации, с учетом местных особенностей, в рамках общей компетенции может быть иное видение содержания, темпов, последовательности и форм проведения социально-экономических реформ. И не учитывать это в федеративном государстве, пытаться воспроизвести возможные ошибки центра в региональном законодательстве, было бы не только безответственно, но и глупо. Тем более что есть немало примеров, когда в субъектах по тем или иным социальным проблемам принимаются более удачные законы» [Правовые акты субъектов Российской Федерации..., 2001].

Некоторые субъекты довольно активно действуют в этой сфере, принимая различные нормативно-правовые акты и социально-экономические программы развития. И весьма значительную часть законодательства субъектов в социальной сфере составляют правовые акты, посвященные охране семьи, материнства и детства, молодежи. Социальная политика в регионах в значительной степени зависит от историко-культурных и национально-религиозных особенностей населения. Так, Республики Башкортостан, Адыгея, Кабардино-Балкария в своих законах провозглашают активную демографическую политику, устанавливают дополнительное пособие при рождении детей.

Подобное самостоятельное решение субъектами Федерации некоторых вопросов, в том числе и в области социальной политики, сглаживания социального неравенства, имеет явные преимущества: позволяет учитывать особенности данного субъекта, его национальные и исторические традиции. Законодатель субъекта способен более оперативно и гибко реагировать на изменение экономических, социальных, политических и иных условий на своей территории, обладает правом быстрого восполнения подобных законодательных пробелов.

Мы рассмотрели вопросы регулирования социальной сферы и уделим внимание и экономическому направлению. Познавательным в этой области является опыт Соединенных Штатов Америки, где различия в экономической и социальной жизни штатов крайне велики. Так, большинство штатов устанавливает подоходный налог с заработной платы, а Невада, Аляска, Нью-Гемпшир, Флорида и еще 5 штатов – нет. «Помимо этого, штат Невада, являясь сам по себе пустынной, засушливой местностью, практически не имеющей никаких природных полезных ископаемых, получает значительную прибыль, используя предоставленное Конституцией право издавать законы в рамках своих полномочий, за счет создания индустрии развлечений, которая привлекает многих туристов из различных стран. Другой штат – небольшой по своим размерам – Делавэр, нашел иной способ зарабатывать деньги. В нем приняты достаточно мягкие законы о корпорациях, которые притягивают компании со всей страны, размещающие свои головные конторы в данном штате, а реальные производственные или иные здания, офисы, располагаются в любом ином штате. И их налоги, достаточно низкие, являются благом для экономики Делавэра» [Antieau, 1984, 136].

Подобные примеры есть и в Российской Федерации, например особая экономическая зона, созданная в Калининградской области. Особая экономическая зона (далее – ОЭЗ) в Калининградской области была создана в 1991 году. Экономические и социальные цели ее создания заключались в том, чтобы обеспечить особые новые условия для развития данной территории, создать высокий уровень занятости и качества жизни населения, а также создать благоприятные условия для реализации инвестиционных проектов с участием иностранного капитала в рамках всей России.

Принцип действия ОЭЗ был изменен принятием в 2006 году Федерального закона № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ». Основным принципом реализации этого режима является предоставление режима свободной таможенной зоны для товаров, ввозимых в Калининградскую область для потребления на ее же территории, после чего такие товары приобретают статус российских и могут вывозиться на остальную территорию России без уплаты таможенных пошлин и иных ограничений [Бородавкина, Григорян, 2014, 12]. За годы своего функционирования ОЭЗ показала, что создание таких зон выгодно для конкретного субъекта РФ, люди стремились переезжать в эту местность и зарабатывать там деньги.

Помимо ОЭЗ, созданных для беспошлинной торговли и освобождения от налогов, в РФ созданы и зоны, способствующие развитию туризма в конкретном субъекте РФ. Для современной Российской Федерации создание подобных туристско-рекреационных экономических зон стало делом особой значимости, потому что, к сожалению, несмотря на весь свой потенциал, туристическая привлекательность России теряется. «Предполагается, что создание в России туристско-рекреационных специальных экономических зон будет содействовать обеспечению благоприятного инвестиционного микроклимата, возникновению конкурентоспособного туристского продукта, переводу индустрии отдыха и путешествий на инновационный путь становления» [Меджидов, 2014, 184].

Так, например, была создана особая экономическая зона «Алтайская Долина» – современный всесезонный семейный курорт с огромным комплексом туристических, развлекательных и санаторно-курортных услуг для гостей различных возрастов и интересов, из разных регионов России и зарубежных стран, соответствующий современным международным стандартам. Особая экономическая зона в Республике Алтай создана на основании постановления Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 67 сроком на 49 лет.

Такие налоговые льготы предусмотрены для резидентов:

- налог на имущество организаций – освобождение от уплаты налога в течение 5 лет;
- земельный налог – освобождение от уплаты налога в течение 5 лет;
- снижение ставки транспортного налога.

В связи с кризисными явлениями в российской экономике многие пункты программы развития данной зоны пока не реализованы, но у нас нет сомнений, что они будут воплощены в жизнь и востребованы в ближайшие десятилетия.

Заключение

Таким образом, современное законодательство субъектов Российской Федерации в области экономических правоотношений будет строиться исходя из конкретной ситуации, складывающейся в том или ином субъекте Федерации, включая географическое местоположение субъекта, наличие каких-либо полезных природных ископаемых, присутствие налаженных торговых связей и др. Поэтому именно в данной сфере субъекты должны обладать наибольшими правами в области законотворчества, при этом ни в коей мере не ущемляя экономические интересы всего государства в целом.

Только тогда, когда правотворчество субъектов Российской Федерации будет решать проблемы, урегулирование которых является целесообразным и оптимальным именно на данном конкретном уровне, будут достигнуты цели социального, экономического и культурного развития каждого отдельного субъекта и Российской Федерации как федеративного государства в целом и будут наилучшим образом гарантированы и защищены права и свободы человека и гражданина, что является главной задачей любого государства.

Библиография

1. Апостолова Т.М., Косевич Н.Р. Социальная политика Российской Федерации и правовой механизм ее реализации. М.: Владос, 2008. 478 с.
2. Асланова С.Х. Современные проблемы социальной политики государства и пути их совершенствования // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 511-514.
3. Бородавкина Н.Ю., Григорян А.А. Оценка прямых эффектов функционирования Особой экономической зоны в Калининградской области // Молодой ученый. 2014. № 19.1. С. 12-16.
4. Иванов И.И., Хатуев Б.Г. Определение полномочий Центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции // Законодательство субъектов Российской Федерации: опыт, проблемы, обеспечение единого правового пространства в стране: материалы научно-практической конференции. Улан-Удэ: ОАО «Республиканская типография», 2002. 320 с.
5. Ковачев Д.А., Дымов Д.Е. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1995. 167 с.
6. Макрау Ж. Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств – членов Совета Европы // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 110-124.
7. Меджидов З.У. Основы формирования и характеристика особых экономических зон туристско-рекреационного типа на территории РФ // Молодой ученый. 2014. № 15. С. 183-185.

8. О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» (2002-2010 годы и до 2015 года): Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 717 // СПС КонсультантПлюс.
9. Правовые акты субъектов Российской Федерации – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 78.
10. Саликов М.С. Сравнительный федерализм: Соединенные Штаты Америки и России. Екатеринбург: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1998. 636 с.
11. Antieau C.J. States' rights under federal constitutions // Library of Congress Cataloging in publication Data. 1984. 278 p.
12. Cooley T.M. A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of American Union. Eight edition. Boston: Little, Brown and company, 1927. 782 p.
13. Dole B. It's Time to Start Trusting the States // Symposium: American Federalism Today // Rockefeller Institute Bulletin. 1996. 178 p.

Ways of improving social spheres of subjects of the Russian Federation

Yana F. Khabirova

PhD in Law, Associate Professor,
Ufa State Aviation Technical University,
450008, 12 K. Marksa st., Ufa, Russian Federation;
e-mail: yana_yasmin@mail.ru

Abstract

The article analyzes the experience of some Federal States in regulating social issues of the subjects. According to the author, laws of the Federation must ensure the unity of the legal system of the country as a whole and determine the minimum living standards of the nation. The objectives of the legislation of subjects of the Russian Federation are: legal regulation of relations with regard to socio – economic and natural – climatic features of a region and improving the social and legal protection of the population. The author considers the problem of equalizing social inequalities of the population living in "poor" and "rich" subjects. She discusses the possibility of law-making of subjects of Federation in creating conditions for overcoming significant differences in the standard of living. The author underlines that it is necessary to understand the possibility of creating special zones in various entities in order to attract monetary and human flows to these entities and improve the financial position of the

subject. Only in this case the lawmaking of subjects of the Russian Federation will be able: to solve the problems, the settlement of which is expedient and optimal precisely at this particular level; to achieve goals of social, economic and cultural development of each individual subject and the Russian Federation as a federal state as a whole; to guarantee rights and freedoms of a citizen.

For citation

Khabirova Ya.F. (2017) *Pravovye aspekty resheniya sotsial'nykh problem sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [Ways of improving social spheres of subjects of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (1A), pp. 42-50.

Keywords

Standard of living, inequality, subjects of the Federation, normative acts, social norms, federal state, legislative acts of subjects, leveling of living standards.

References

1. Antieau C.J. (1984) *States' rights under federal constitutions*. Library of Congress Cataloging in publication Data.
2. Apostolova T.M., Kosevich N.R. (2008) *Sotsial'naya politika Rossiiskoi Federatsii i pravovoi mekhanizm ee realizatsii* [Social policy of the Russian Federation and the legal mechanism for its implementation]. Moscow: Vldos Publ.
3. Aslanova S.Kh. (2015) *Sovremennye problemy sotsial'noi politiki gosudarstva i puti ikh sovershenstvovaniya* [Modern problems of social policy of the state and ways of their improvement]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 9, pp. 511-514.
4. Borodavkina N.Yu., Grigoryan A.A. (2014) *Otsenka pryamykh effektiv funktsionirovaniya Osoboi ekonomicheskoi zony v Kaliningradskoi oblasti* [Evaluation of direct effects of the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 19 (1), pp. 12-16.
5. Cooley T.M. (1927) *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of American Union. Eight edition*. Boston: Little, Brown and company Publ.
6. Dole B. (1996) *It's time to start trusting the States. Symposium: American federalism today*. Rockefeller Institute Bulletin.
7. Ivanov I.I., Khatuev B.G. (2002) *Opredelenie polnomochii Tsentra i sub"ektov Federatsii v ramkakh ikh sovместnoi kompetentsii* [Determining the powers of the Center and the subjects of the Federation in the framework of their joint competence]. *Zakonodatel'stvo sub"ek-*

- tov Rossiiskoi Federatsii: opyt, problemy, obespechenie edinogo pravovogo prostranstva v strane: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Legislation of subjects of the Russian Federation: experience, problems, ensuring a single legal space in the country: materials of the scientific-practical conference]. Ulan-Ude: Respublikanskaya Publ.
8. Kovachev D.A., Dymov D.E. (1995) *Razgranichenie predmetov vedeniya mezhdou federatsiei i ee sub"ektami v zarubezhnykh stranakh* [The delimitation of the subjects of reference between the federation and its subjects in foreign countries]. Moscow: INION RAS.
 9. Makrau Zh. (2002) *Raspredelenie vlastnykh polnomochii v Rossiiskoi Federatsii v svete sushchestvuyushchei praktiki federativnykh gosudarstv – chlenov Soveta Evropy* [Distribution of powers in the Russian Federation in the light of the existing practice of federal states – members of the Council of Europe]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 9, pp. 110-124.
 10. Medzhidov Z.U. (2014) *Osnovy formirovaniya i kharakteristika osobykh ekonomicheskikh zon turistsko-rekreatsionnogo tipa na territorii RF* [Fundamentals of formation and characterization of special economic zones of a tourist-recreational type in the territory of the Russian Federation]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 15, pp. 183-185.
 11. O Federal'noi tselevoi programme "Sokrashchenie razlichii v sotsial'no-ekonomicheskom razvitiy regionov Rossiiskoi Federatsii" (2002-2010 gody i do 2015 goda): Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11.10.2001 № 717 [On the Federal Target Program "Reducing Differences in the Social and Economic Development of the Regions of the Russian Federation" (2002-2010 and until 2015): Resolution of the Government of the Russian Federation No. 717 of October 11, 2001]. *SPS Konsul'tantPlyus* [Consultant Plus].
 12. *Pravovye akty sub"ektov Rossiiskoi Federatsii – vazhnaya sostavlyayushchaya zakonodatel'noi bazy Rossiiskoi Federatsii* [Legal acts of the subjects of the Russian Federation is an important component of the legislative framework of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 6, pp. 78.
 13. Salikov M.S. (1998) *Sravnitel'nyi federalizm: Soedinennye Shtaty Ameriki i Rossii* [Comparative federalism: the United States of America and Russia]. Ekaterinburg: Ural State Law Academy.