

Теоретические основы реализации государственной политики в сфере труда и социальной защиты в Российской Федерации

Н.С. Сергиенко^а, М.Т. Велиханов^б, С.А. Фатиева^с

^{а,б} Финансовый университет, Москва, Россия

^с Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0001-9042-8454>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-9841-0774>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-9634-7337>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются особенности государственной политики Российской Федерации в сфере труда и социальной защиты, механизмы ее реализации, а также методы и инструменты. Актуальность исследования обусловлена возрастанием роли социальной защиты граждан, появлением новых государственно-правовых институтов, призванных укреплять социальную функцию государства, а также субъективной неудовлетворенностью значительной части населения степенью практической осуществимости конституционно закрепленных социальных гарантий. Целью статьи является разработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики в сфере труда и социальной защиты – авторы исследуют организационные и экономические отношения механизмов ее реализации.

Ключевые слова: государственная политика; сфера труда; социальная защита населения; меры социальной поддержки; социальная помощь; социальная политика; финансирование мер поддержки

Для цитирования: Сергиенко Н.С., Велиханов М.Т., Фатиева С.А. Теоретические основы реализации государственной политики в сфере труда и социальной защиты в Российской Федерации. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2022;12(1):108-115. DOI: 10.26794/2226-7867-2022-12-1-108-115

Theoretical Foundations of the Implementation of State Policy in the Field of Labour and Social Protection in the Russian Federation

N.S. Sergienko^а, M.T. Velikhanov^б, S.A. Fatieva^с

^{а,б} Financial University, Moscow, Russia

^с Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0001-9042-8454>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-9841-0774>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-9634-7337>

ABSTRACT

In this paper, we examine the features of the state policy of the Russian Federation in the field of labour and social protection, the mechanisms of its implementation, and methods and tools. The relevance of the study is due to the increasing role of social protection of citizens, the emergence of new state-legal institutions designed to strengthen the social function of the state, as well as the subjective dissatisfaction of a significant part of the population with the degree of the practical feasibility of constitutionally enshrined social guarantees. The purpose of the study is to develop recommendations for improving state policy in the field of labour and social protection. The subject of the study is the organizational and economic relations of mechanisms for the implementation of state policy in the field of labour and social protection.

Keywords: state policy; labour relations; social protection; social support measures; social assistance; social policy; financing of support measures

For citation: Sergienko N.S., Velikhanov M.T., Fatieva S.A. Theoretical foundations of the implementation of state policy in the field of labour and social protection in the Russian Federation. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2022;12(1):108-115. (In Russ.). DOI: 10.26794/2226-7867-2022-12-1-108-115

ВВЕДЕНИЕ

В настоящий момент наша страна находится на этапе кардинальных перемен (как в экономической, так и социальной сфере), к которым относятся: оптимизация основных социальных сфер жизни, инновационный путь развития, изменение роли науки, образования и культуры. Кроме того, возрастает роль человеческого фактора в решении социально-экономических задач.

Качество жизни граждан напрямую зависит от их финансового обеспечения и благосостояния, на которые в целом влияют уровень жизни населения страны, процессы воспроизводства трудовых ресурсов, развитие производственных сил, а также культурная и духовная жизнь общества. Стоит подчеркнуть, что все вышеперечисленные процессы способствуют увеличению роли человеческого потенциала и необходимости изучения проблем качества жизни.

Более ста лет назад Международная организация труда провозгласила поддержанный государствами-участниками тезис о невозможности установления прочного мира и социальной справедливости в условиях отсутствия согласованных усилий властных структур, направленных на минимизацию уровня безработицы, устранение принудительного труда, установление и выплату достаточного для достойной жизни прожиточного минимума, защиту работающих граждан от сопряженных с трудовой деятельностью заболеваний и травм, достойное пенсионное обеспечение¹.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В действительности государственная политика в сфере труда и социальной защиты неразрывно связаны между собой: отчисления работающего населения создают финансовую основу для системы социального обеспечения неработающего населения и различных категорий лиц, имеющих особый социальный статус.

«Впервые понятие “социальная защита” было применено в США в 1935 г. в законе о социаль-

ной защите. Немного позднее другие страны стали довольно широко использовать данный термин, кроме того, международная организация труда тоже стала его использовать», — указывает Е.В. Агеева [1]. Как отмечают специалисты, под социальной защитой следует понимать как меры, принимаемые государством, так и те, что базируются на стремлении к достижению определенной степени согласия в социуме о том, какой уровень защиты государство обязано предоставить населению [2].

Как представляется, в России под социальной защитой (с учетом изменений, произошедших в отечественном конституционно-правовом механизме) подразумеваются организационно-правовые механизмы соблюдения социальных прав граждан и достижение параметров модели социального государства, что должно регулироваться с помощью нормативных документов в сфере правоотношений, возникающих при реализации мер социальной защиты граждан, оказавшихся в трудном социальном положении. Социальная защита и социальное обеспечение реализуются в ходе деятельности публичных структур, осуществляющих социальную политику.

По мнению А.В. Пашкова, социальная защита выражается через три большие институциональные формы: социальное обеспечение, социальное страхование и социальная помощь (рис. 1).

Меры социальной поддержки выполняют две ключевые функции: компенсирующую и стимулирующую. Компенсационный характер заключается в создании равных условий для всех субъектов, несмотря на неравенство их возможностей, например для инвалидов, детей-сирот. Данная функция на практике проявляется в создании и реализации программ содействия занятости, переквалификации, установлении квот для приема на работу инвалидов и др. Стимулирующая функция состоит в побуждении к отдельным видам общественно-полезной деятельности, например пособие по безработице в первые 3 месяца начисляется в размере 75% от среднемесячного заработка, в следующие 3 месяца — в размере 60% заработка².

Президент РФ ежегодно в своих посланиях ФС РФ уделяет особое внимание вопросам

¹ Устав Международной организации труда (принят в 1919 г.) (с изм. и доп. 1972 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134014/

² Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/



Рис. 1 / Fig. 1. Состав государственной политики в сфере социальной защиты /
Components of state policy in the field of social protection

Источник / Source: составлено авторами на основе [3] / compiled by the authors based on [3].

финансирования государственной социальной политики, в частности реализуются меры социальной защиты (поддержки), направленные на повышение уровня жизни граждан, в том числе семей с детьми, создание комфортных условий для их проживания [4]. Данные меры способствуют реализации целевых показателей для достижения национальных целей развития РФ на период до 2030 г.³

Особое значение в социальной сфере в контексте социальной защиты придается функциям государства, т.е. тем основным направлениям деятельности публичных субъектов, в которых выражается сущность и предназначение государства в социуме. Социальные функции государства реализуются посредством следующих направлений: социальная поддержка отдельных категорий граждан (утративших работу, престарелых, инвалидов и др. категорий); обеспечение занятости населения (снижение уровня безработицы, поддержка начинающих предпринимателей, малого бизнеса и др.); поддержка семьи, материнства и детства; охрана труда и здоровья населения; формирование социальной инфраструктуры общества; поддержка фундаментальных научных исследований, экологических, культурных и образовательных программ [5].

Нельзя не согласиться с мнением О. В. Власовой о том, что, будучи государством соци-

альным, Российская Федерация должна через деятельность своих компетентных органов проводить обоснованную социальную политику, которая призвана обеспечить условия для достойной жизни и свободного развития гражданина, прежде всего в сфере труда. Соответственно, труд и здоровье трудящихся должны быть полноценно защищенными с правовой и организационной точек зрения; установлен научно обоснованный размер гарантированной оплаты труда, трудовые пенсии, социальные пособия и другие гарантии социального обеспечения [6].

Т. Н. Губанковская считает, что в качестве основной цели социального государства следует рассматривать результат деятельности публичных структур, направленный на общее развитие взаимной ответственности публичной власти и граждан. Данное взаимодействие государства и граждан должно формировать гарантии и на уровне деклараций, и на уровне нормативного, т.е. обязательного для правоприменителей содержания в социальной сфере [7]. Специалисты отмечают, что оказание социальной государственной поддержки, как правило, должно предоставляться лицам, которые пострадали ввиду негативных последствий социальных рисков, таких как безработица, заболевание, производственные травмы, наступление старости, инвалидности, смерти кормильца и т.п. [8].

Важно отметить, что органы государственной власти для оказания мер социальной поддержки осуществляют комплекс мероприятий

³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/

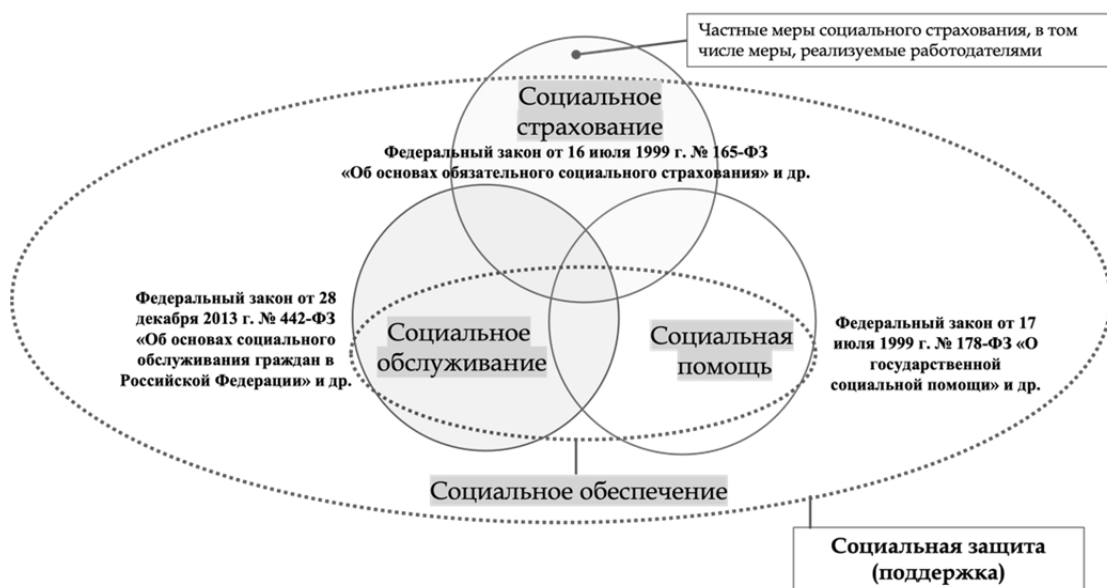


Рис. 2 / Fig. 2. Состав государственной политики РФ в сфере труда и социальной защиты /
Components of the state policy of the Russian Federation in the field of labour and social protection

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

для конкретной целевой группы получателей таких благ. С этой целью такие благополучатели разделены на группы категорий лиц. Поэтому в Классификаторе мер социальной защиты (поддержки), утвержденном Минтрудом России, отражены 17 наиболее крупных категорий⁴.

Как правило, государственная социальная политика реализуется через деятельность органов государственной власти посредством функционального и программно-целевого подходов, которые тесно связаны с текущей экономической ситуацией. От того, насколько необходимо достичь увеличения уровня благосостояния населения, в значительной мере формируются и реализуются подходы государственных программ и проектов, отвечающих существу и масштабу проблем в социальной сфере, подлежащих решению.

Государственная политика в сфере социальной защиты населения характеризуется определенными принципами.

Во-первых, принципом заявительности, который заключается в том, что социальная защита и социальная помощь предоставляются нуждающимся гражданам, которые обращаются как в письменном, так и в электронном (при помощи ЕПГУ и иных электронных систем

в соответствии с 210-ФЗ⁵) виде лично или от лица, представляющего их интересы.

Во-вторых, принципом поощрительности, который регламентирует осуществление властными структурами определенной деятельности для того, чтобы вызвать политический и общественный резонанс в тех или иных важных сферах или на определенные значимые события, получившие низкую или же, наоборот, высокую социально-общественную оценку.

Правовая база государственной политики в сфере труда и социальной защиты определяется множеством нормативно-правовых актов, характеризующихся категориями получателей мер социальной защиты (поддержки).

На основе проведенного анализа теоретической части нами была составлена следующая схема, основанная на актах нормативно-правового регулирования (рис. 2).

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Российскими законодателями на данный момент не принят единый кодифицированный нормативный правовой акт, которым бы были

⁴ Классификатор мер социальной защиты (поддержки) (утв. Минтрудом России). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217713/b83eab2bf8bf0893b91f9b57e21cbc9cef660a1f/

⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/

урегулированы правоотношения, возникающие при реализации государственной политики в сфере труда и социальной защиты, включая механизм их финансирования. Также отсутствует необходимая согласованность в осуществлении государственной политики, которая отражается в дублировании проводимых мероприятий, что влечет за собой увеличение бюджетных расходов. Представляется необходимым разработать единого социального кодекса Российской Федерации, принятого в форме федерального закона. Это позволит обеспечить единство социального пространства при реализации данной государственной политики, обеспечив всем гражданам страны равные условия.

Количество разнообразных мер социальной защиты (поддержки) населения можно назвать колоссальным, к примеру, на федеральном уровне их предоставляется свыше 760 видов [9]. Таким образом, представляет интерес их пересмотр, выявление наиболее необходимых и эффективных мер поддержки граждан для достижения национальных целей развития РФ до 2030 г. В данном аспекте принцип адресности и нуждаемости будет являться основой для принятия решений и дальнейшего составления перечня мер государственной социальной защиты (поддержки).

Дополнительным шагом в модернизации актуальных технологий исполнения бюджетов БС РФ является развитие электронных механизмов предоставления населению мер социальной защиты (поддержки), а также госуслуг в сфере социального обслуживания. В декабре 2020 г. был нормативно закреплён механизм обеспечения реализации права граждан на самостоятельное приобретение отдельных видов товаров, работ, услуг с использованием электронного сертификата при предоставлении инвалидам технических средств реабилитации, а с 1 января 2023 г. — при приобретении лекарственных препаратов. Новый механизм позволяет обеспечить: целевое расходование бюджетных средств; равновесие целевого использования и свободы выбора гражданина (подразумевает возможность выбора услуг, товаров и их поставщиков, а также удобных времени и места приобретения); стимулирование применения средств платежа безналичного характера; снижение административных издержек (ввиду отсутствия необходимости осуществления заку-

пок по конкурсным процедурам и формированию складских запасов). Но данный механизм рассчитан на ограниченный перечень товаров, работ и услуг, что является весомой проблемой для получения мер поддержки отдельными категориями граждан. Также нормативно не закреплена возможность получения указанных товаров, работ и услуг путем использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что очень важно для людей, ограниченных в передвижении. Тем самым в рамках концепции Федерального закона № 491-ФЗ⁶ предлагается расширить соответствующий перечень товаров, работ, услуг, приобретаемых с использованием электронного сертификата, а также внедрить порядок получения товаров, работ и услуг при помощи информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Помимо системных проблем должно внимание необходимо уделить текущей ситуации, сложившейся в стране в связи с возникновением COVID-19. Быстрое распространение новой коронавирусной инфекции спровоцировало глобальные шоки, что привело к разворачиванию обширных кризисных процессов как в мировой, так и в российской экономике, и, как следствие, привело к появлению так называемых «оперативных» проблем в реализации бюджетной политики. Уже в I квартале 2020 г. кризисные процессы нашли свое отражение в исполнении федерального бюджета. По данным Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, одобренный антикризисный пакет в части налоговых мер в целом соответствует мировой практике, однако в расходной части кратно уступает программам других стран. При этом данная экономическая ситуация потребовала экстраординарных мер поддержки населения с целью социальной защиты. Тем самым количество мер государственной социальной поддержки значительно возросло — в силу необходимости оказания как разовой, так и постоянной помощи. Сумма, выделяемая Россией в рамках поддержки граждан, существенно меньше, чем в других странах, не только в абсолютном значении, но и в процентном отношении к ВВП страны. Но данный факт не отражает отсутствие

⁶ Федеральный закон от 30.12.2020 № 491-ФЗ «О приобретении отдельных видов товаров, работ, услуг с использованием электронного сертификата». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372676/

социальной направленности в деятельности Правительства РФ. Наоборот, антикризисный пакет мер социальной защиты (поддержки) стоит рассматривать в качестве инструмента точечной поддержки, ориентированной на достижение поставленных целей. Разнонаправленность деятельности Правительства РФ в области создания мер социальной защиты (поддержки) населения и представителей частного сектора в результате оказала синергетическое воздействие на экономический сектор. Тем самым удалось достигнуть поставленных целей и добиться определенных результатов в части стимулирования рынка труда и повышение благосостояния граждан. Можно заметить, что определенные меры социальной защиты (поддержки), принятые в рамках пакета антикризисных мер, начали функционировать на постоянной основе, из-за чего были расширены области деятельности государственной политики в сфере труда и социальной защиты.

Как представляется, Минтруду РФ следует проанализировать совокупность всех федеральных и региональных мер, включенных в комплекс мер социальной защиты (поддержки) населения, модернизировать его в целях придания адресно-ориентированного характера, чтобы меры социальной защиты (поддержки) предоставлялись наиболее удобным способом или в режиме «одного окна». Внедрение новых механизмов предоставления мер социальной защиты (поддержки) поможет достичь основной цели государственной политики в данной сфере, а именно получения каждым гражданином всех полагающихся мер поддержки, снижения уровня бедности.

Стоит учесть, что в России демографическая ситуация в ближайшие 20 лет, по оценкам специалистов, ожидает увеличения доли населения старшего поколения, а также значительное сокращение численности населения трудоспособного возраста. Как следствие, это может повлечь за собой значительное увеличение расходов бюджетов БС РФ на покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ и увеличение нагрузки на пенсионную систему России. На сегодняшний день мероприятий, проводимых в рамках нацпроекта «Демография», недостаточно для обеспечения устойчивого роста численности населения в рамках национальных целей развития РФ до 2030 г. В рамках ФП «Помощь семьям при рождении детей» предусмотрено

предоставление следующих мер социальной поддержки: материнский капитал, выплаты на детей (финансовая помощь при рождении детей в размере регионального прожиточного минимума для ребенка), семейная ипотека (финансовая помощь на покупку квартиры или строительство дома). Но даже в случае полной реализации запланированных мероприятий, проблема убыли населения не будет решена в полной мере⁷.

В своем послании в 2021 г. Президент РФ уделил особое внимание мерам социальной поддержки семей с детьми: выплаты беременным женщинам, семьям школьников и будущих первоклассников, пересмотр механизма исчисления больничных листов по уходу за ребенком и др. Данные меры могут поспособствовать улучшению демографической ситуации в стране, но для достижения национальных целей развития РФ до 2030 г. необходимо формирование нового подхода, который будет основываться не на единовременной поддержке, а на постоянной основе. В этой связи с учетом долгосрочных демографических тенденций особенно актуальной становится выработка новых, более эффективных мер поддержки, переход к проактивной демографической политике, а именно: постепенное увеличение федеральной льготы по налогу на недвижимое имущество для многодетных семей, установление льготной ставки по ипотечному кредиту для семей с двумя и более детьми на весь период кредита и др.

В перспективе целесообразно сведение разрозненных субъектов реализации государственной политики в сфере труда и социальной защиты в единую систему для более рационального использования бюджетных ресурсов и эффективной реализации государственной политики.

В настоящее время имеются весомые отличия в качестве и доступности предоставляемых социальных услуг по регионам страны, что обусловлено значительной дифференциацией субъектов РФ по уровню социально-экономического развития. Этот факт значительно увеличивает социальную напряженность в регионах, которая отражается в неспособности

⁷ Оперативный доклад Счетной палаты Российской Федерации об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов январь — сентябрь 2020 года. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2020>

руководства регионов решать основные проблемы, связанные с источниками финансового обеспечения предоставления мер социальной защиты (поддержки). В итоге имеет место несоответствие между степенью удовлетворенности населения оказываемыми социальными услугами и объемом выделяемых бюджетных средств на социальное обслуживание.

ВЫВОДЫ

Очевидно, что государственная политика в сфере обеспечения мер социальной защиты и поддержки занятости населения является одной из наиболее важных в системе государственного управления и требует соответствующего ресурсного обеспечения. Таким образом, социальная направленность выступает наиболее важным звеном в реализации комплексной государственной политики Российской Федерации. В данном ключе государственная политика

в сфере труда и социальной защиты населения представляет один из основных ее компонентов. В России планомерно разрабатываются и реализуются различные мероприятия, направленные на укрепление социальной защиты граждан, создание новых мер поддержки занятости населения, совершенствование механизма бюджетной политики в сфере труда и социальной защиты.

За последнее время системы социальной защиты в мире претерпели значительные изменения, в частности это связано с преобразованием механизмов их финансирования. В России же реформирование системы социальной защиты происходит уже несколько лет и продолжается по сей день. Но основной движущей силой в совершенствовании государственной политики в сфере труда и социальной защиты должны стать адресные меры государственной поддержки, предоставляемые нуждающимся.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Агеева Е. В. Подходы к роли социальной защиты населения в жизни общества и современные вызовы, стоящие перед ней. *Baikal Research Journal*. 2017;8(2):17–23.
2. Попова Э. А., Сизова Ю. С. К вопросу о некоторых проблемах реализации социальной политики в России. *Colloquium-journal*. 2019;7(31):64–70.
3. Пашков А. В. К вопросу об определении понятия «социальная защита». *Трудовое право*. 2008;(3):30–41.
4. Велиханов М. Т. Анализ результатов контроля за реализацией посланий Президента РФ. *Самоуправление*. 2020;5(122):183–187.
5. Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения. Учебник и практикум. М.: Юрайт; 2019. 430 с.
6. Власова О. В. Достоинство человека как нравственно-правовая ценность: общетеоретическое исследование. Дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 2011. 417 с.
7. Губанкова Т. Н. Понимание социального государства в российском и зарубежном праве. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право*. 2016;2(8):70–78.
8. Квашнина Ю. Д., ред. Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее. М.: ИМЭМО РАН; 2016. 189 с.
9. Денисова И. П., Рукина С. Н. Финансовое обеспечение социальной политики в современных условиях. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2016;(2):2–12.

REFERENCES

1. Ageeva E. V. Approaches to the role of social protection of the population in the life of society and modern challenges facing it. *Baikal Research Journal*. 2017;8(2):17–23. (In Russ.).
2. Popova E. A., Sizova Y. S. On the question of some problems of implementing social policy in Russia. *Colloquium-journal*. 2019;7(31):64–70. (In Russ.).
3. Pashkov A. V. On the question of the definition of the concept of “social protection”. *Ttrudovoye pravo = Labour Law*. 2008;(3):30–41. (In Russ.).
4. Velikanov M. T. Analysis of the results of monitoring the implementation of the Message of the President of the Russian Federation. *Samoupravleniye = Self Management*. 2020;5(122):183–187. (In Russ.).
5. Suleymanova G. V. The right of social security. Textbook and workshop. Moscow: Yurayt; 2019. 430 p. (In Russ.).