

М. А. Павлова

Уральский государственный
юридический университет им. В. Ф. Яковлева
(Екатеринбург)

СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ В ПРАВОВЫХ АКТАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Категории «социальная справедливость» не всегда дается четкая трактовка, ввиду того что она употребляется зачастую лишь как устойчивое выражение с целью придания мысли выразительности. Это, по сути, лишает данную категорию смысла. Правовые акты в силу своего предназначения обеспечивают порядок в государстве и его устойчивость. Следовательно, один из путей решения проблем, связанных с социальной справедливостью, лежит в рассмотрении правовых актов субъектов Российской Федерации, в особенности смысла, вкладываемого законодателями в понятие социальной справедливости и ее критерии.

На основе анализа различных правовых актов субъектов Российской Федерации автор последовательно ставит как теоретические вопросы, так и вопросы правового регулирования. В первую очередь рассматриваются конституции и уставы субъектов Российской Федерации в контексте закрепления в них социальной справедливости. Выявляются проблемы номинального дублирования норм федерального законодательства и возможности соблюдать социальную справедливость. Изучается взаимосвязь категорий «социальная справедливость» и «социальная ориентированность», «адресность», «нуждаемость», которые фигурируют в правовых актах субъектов Российской Федерации. Высказываются предложения по поводу более детальной регламентации социальной справедливости в правовых актах, предложено ее общее определение.

Ключевые слова: социальная справедливость, правовые акты субъектов Российской Федерации, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, понятие социальной справедливости, характеристика социальной справедливости, содержание социальной справедливости, критерии социальной справедливости

Для цитирования

Павлова М. А. Социальная справедливость в правовых актах субъектов Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 4. С. 22–34. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-142-4-22-34.

УДК 342.7

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-142-4-22-34

Социальная справедливость часто упоминается в тех или иных текстах как нечто аморфное с целью придания им большей значимости. Принимая во внимание безукоризненность данного термина, имеющего глубокие исторические и философские корни, следует отметить, что единого его понимания нет, как нет и согласованности на пути к достижению этого понимания. Кроме того, данная категория уже давно закрепляется в правовых актах, а значит, требует точности и определенности, но легальное ее опреде-

ление отсутствует. И. А. Умнова-Конюхова подчеркивает, что, интегрируя в целом фундаментальные для России конституционные основы социального права, Конституция РФ нуждается в конкретизации такого базового принципа социального государства, как социальная справедливость [Умнова-Конюхова 2022: 3].

Главный вызов состоит в том, чтобы укоренить данную категорию в правовых актах. В той или иной степени вопрос о закреплении социальной справедливости на федеральном

уровне ранее исследовался В. Е. Чиркиным [Чиркин 2015], Т. Я. Хабриевой [Хабриева, Чиркин 2017], Н. Н. Киселевой [Киселева 2015] и др. В связи с этим большой интерес представляют вопросы употребления термина «социальная справедливость» на уровне субъектов Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации принцип социальной справедливости напрямую не закреплен, однако, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (см., например: Определения Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2014 г. № 2655-О, от 30 ноября 2021 г. № 2503-О; Постановление от 20 июля 2018 г. № 34-П), этот принцип вытекает из Конституции РФ. Ранее мы высказывали мысль о том, что социальная справедливость имплицитно выражается в Конституции России и проявляется в трех основных ипостасях. Во-первых, о справедливости говорится в преамбуле Конституции в контексте памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость. Во-вторых, в ст. 7 Конституции Россия провозглашается социальным государством. В-третьих, содержание социальной справедливости выражено в соответствующих социальных правах и их гарантиях со стороны государства, к которым можно отнести право на социальное обеспечение; право на государственную поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства; право на государственную поддержку пожилых граждан, инвалидов; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь и др. [Павлова 2023: 44].

Учитывая ценность социальной справедливости для общества и государства, отметим, что прежде всего представляет интерес вопрос о закреплении социальной справедливости в конституциях (уставах) субъектов РФ. Ряд субъектов РФ придает социальной справедливости высокую значимость, так как этот принцип устанавливается главным образом в преамбуле, которая закладывает основополагающие идеи, цели и ценности всей конституции (всего устава). В Республике Крым, Дагестан, в Хабаровском крае социальная справедливость в преамбуле названа «идеалом», что, на наш взгляд, на настоящем этапе является наиболее точной ее характеристикой. В преамбулах Конституции Республики Алтай и Устава Алтайского края

о социальной справедливости говорится как о принципе, что в целом соответствует и позиции, высказанной в Постановлении от 20 октября 2010 г. № 18-П Конституционного Суда РФ, который констатирует, что социальная справедливость – конституционный принцип.

В самих нормах конституций и уставов субъектов РФ также говорится о социальной справедливости в различных аспектах. Так, согласно ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия) одним из принципов, на основе которых государство осуществляет свою деятельность, является социальная справедливость. В ст. 14 Устава Брянской области закреплено, что на основе социальной справедливости строится политика в сферах воспитания, образования, науки и культуры. В ст. 9 Устава Алтайского края сказано, что осуществление прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае основано на уважении, соблюдении и защите социальной справедливости.

Следует подчеркнуть разнообразие и оригинальность в подходах субъектов РФ к фиксации социальной справедливости в их основных законах. Данное наблюдение приводит, с одной стороны, к гипотезе о том, что каждый субъект РФ при разработке законов ориентируется на свои особенности и потребности. С другой стороны, проведенное исследование законодательства субъектов РФ во многом свидетельствует об обратном, что мы проиллюстрируем далее.

В большинстве субъектов РФ дублируется предусмотренная Федеральными законами от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» норма о том, что не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. Такое положение включено, к примеру, в избирательные кодексы субъектов РФ (Белгородская и Владимирская области, Приморский край и др.), законы субъектов РФ о выборах депутатов, а также глав субъектов РФ (Московская, Калужская и Сахалинская области и др.), о муниципальных выборах (Пензенская область, Республики Саха (Якутия) и Карелия и др.),

о региональных и местных референдумах (Липецкая и Смоленская области, Республика Бурятия и др.).

Анализ федерального законодательства, а также касающихся данного положения комментариев к рассмотренным федеральным законам показал, что отсутствуют понимание и соответствующее раскрытие этих «идей». Вопрос о том, на какие парадигмы, философские течения, возможно, политические мысли или принципы, выраженные в законодательных актах, следует опираться, остается открытым и субъективно трактуется лицом, осуществляющим предвыборную агитацию. Разумеется, и в самих региональных законодательных актах, посвященных выборам и референдумам, ответа на данный вопрос тоже не найти. Следует предположить, что на практике, если встанет вопрос о нарушении предусмотренных законодательством о выборах и референдумах требований к проведению агитации, ввиду субъективизма крайне непросто будет отстоять те действия, которые были предприняты в защиту идей социальной справедливости.

Также в качестве еще одного примера можно привести Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», где говорится, что бесплатная юридическая помощь основывается на принципе социальной справедливости. Субъекты РФ (например, Нижегородская область) дублируют эту норму в своих законах о бесплатной юридической помощи, не раскрывая содержания данного принципа.

Имеются и положительные примеры, когда субъекты РФ, перечисляя какие-либо принципы, все же раскрывают их содержание.

Так, в законе Республики Северная Осетия – Алания от 14 июля 2008 г. № 35-РЗ «О программе экономического и социального развития Республики Северная Осетия – Алания на 2008–2012 годы» перечисляются цели реформирования межбюджетных отношений. Одна из них – социальная справедливость, которая характеризуется как обеспечение равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям вне зависимости от места их проживания.

В постановлении Законодательного собрания Нижегородской области от 30 января

1996 г. № 1 «Об основных направлениях экономической и бюджетной политики в Нижегородской области» при описании реформы жилищно-коммунального хозяйства сформулированы некоторые итоги, включая обеспечение социальной справедливости, и в скобках раскрывается, в чем оно будет проявляться: «Богатые платят за все, бедным помогает государство».

В распоряжении Администрации Кемеровской области от 9 июля 2002 г. № 480-р «Об утверждении Концепции ценовой (тарифной) политики Администрации Кемеровской области на 2002–2005 годы» сказано, что основная цель ценовой (тарифной) политики достигается путем установления и последовательной реализации, в частности, принципа социальной справедливости. Последний подразумевает оценку «суммарной нагрузки на потребителя по всей области регулирования, адекватное формирование тарифов на услуги, оказываемые населению, их реальной платежеспособности и возможности областного бюджета»; эффективную адресную социальную помощь гражданам незащищенных категорий.

Отсюда следует вывод о том, что, во-первых, сферы общественных отношений, при регулировании которых используется термин «социальная справедливость», разнородны. Во-вторых, социальную справедливость нельзя свести к единым принципам, задачам, содержанию... В каждой ситуации необходимо задавать свои параметры, чтобы затем ими руководствоваться и предъявлять соответствующие требования.

Можно обратить внимание на то, что большинство приведенных правовых актов являются достаточно старыми (конец 90-х гг. – начало 2000-х гг.). Актуальных правовых актов, в которых в той или иной мере раскрывается суть социальной справедливости, крайне мало, а в тот период внимания ей уделялось больше, очевидно, в силу уверенности в поставленных задачах и выстроенных положениях правовых актов. Сегодня мы видим довольно размытые и абстрактные формулировки, следовательно, возникают вопросы о реальности этой категории и о возможности обеспечить социальную справедливость. К сожалению, нельзя исключить и использования термина «социальная справедливость»

в правовых актах лишь из соображений «красноречия».

Проводя анализ законодательства субъектов РФ, нужно обратить внимание на следующие ключевые аспекты.

Во-первых, однозначного понимания социальной справедливости на уровне регионов нет.

Так, социальная справедливость закрепляется как *принцип* (Камчатский край¹, Новосибирская область², Кемеровская область³ и др.), *конституционный принцип* (Томская область⁴, Ненецкий автономный округ⁵ и др.), *цель* (Кабардино-Балкарская Республика⁶), *задача* (Магаданская область⁷, Приморский край⁸ и др.), *критерий* (Хабаровский край⁹, Республика Саха (Якутия)¹⁰ и др.), *идея* (Карачаево-Черкесская Республика¹¹), *идея социального государства* (Хабаровский край¹²), *цель и характеристика* (Республика Саха (Якутия)¹³), *фактор* (Новосибирская область¹⁴, Республика Дагестан¹⁵), *критерий и показатель* (Новосибирская область¹⁶, Яма-

ло-Ненецкий автономный округ¹⁷, Кабардино-Балкарская Республика¹⁸), *идеал* (преамбулы конституций (уставов) некоторых субъектов), *проблема* (Белгородская область¹⁹). Кроме того, ряд субъектов фиксируют *принципы* (Томская область²⁰, Республика Адыгея²¹, Липецкая область²²) и *критерии* (Ямало-Ненецкий автономный округ²³, Республика Саха (Якутия)²⁴ и др.) социальной справедливости.

В докладах Уполномоченных по правам человека и в решениях конституционных (уставных) судов субъектов РФ можно также видеть положения о критериях, требованиях и проблемах социальной справедливости. Приведенные характеристики социальной справедливости в правовых актах не являются исчерпывающими.

Исходя из сказанного, можно поставить вопрос о разграничении принципов, идей, ценностей, идеалов социальной справедливости в различных контекстах и вопрос о том, имеет ли это значение вообще или стоит говорить лишь о придании весомости какому-либо положению, в котором социальная справедливость упоминается. Полагаем, что раскрытие единых характеристик социальной справедливости во всех существующих нормах является в некоторой степени утопичным. Следует, руководствуясь общим понятием социальной справедливости, находить ее аспекты, критерии, показатели в зависимости от регулируемой сферы общественных отношений.

Во-вторых, возникает проблема отсутствия заданных параметров достижения социальной справедливости. В качестве примера можно привести закон Приморского края от 9 марта 2006 г. № 340-КЗ «О Территориальном фонде обязательного медицинского

¹ Распоряжение Правительства Камчатского края от 23 сентября 2010 г. № 456-РП.

² Постановление Правительства Новосибирской области от 25 марта 2014 г. № 118-п.

³ Распоряжение Администрации Кемеровской области от 9 июля 2002 г. № 480-р.

⁴ Распоряжение Департамента общего образования Томской области от 23 апреля 2013 г. № 282-р.

⁵ Постановление губернатора Ненецкого автономного округа от 10 февраля 2016 г. № 5-пг.

⁶ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 декабря 2004 г. № 57-РЗ.

⁷ Закон Магаданской области от 19 марта 2003 г. № 323-ОЗ.

⁸ Закон Приморского края от 9 марта 2006 г. № 340-КЗ.

⁹ Постановление губернатора Хабаровского края от 17 июня 2002 г. № 297.

¹⁰ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 20 ноября 2003 г. № 718.

¹¹ Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 28 декабря 2023 г. № 407.

¹² Доклад Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае от 5 марта 2013 г. «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в 2012 году».

¹³ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 9 июня 2001 г. № 333.

¹⁴ Постановление Правительства Новосибирской области от 27 декабря 2016 г. № 450-п.

¹⁵ Закон Республики Дагестан от 12 октября 2022 г. № 70.

¹⁶ Постановление губернатора Новосибирской области от 24 июля 2014 г. № 119.

¹⁷ Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 14 сентября 2006 г. № 421-А.

¹⁸ Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 23 июля 2013 г. № 213-ПП.

¹⁹ Распоряжение губернатора Белгородской области от 3 мая 2011 г. № 305-р.

²⁰ Постановление Государственной думы Томской области от 28 февраля 2008 г. № 1008.

²¹ Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 2 февраля 1998 г. № 31.

²² Постановление Администрации Липецкой области от 10 февраля 2010 г. № 24.

²³ Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 14 сентября 2006 г. № 421-А.

²⁴ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 20 ноября 2003 г. № 718.

страхования Приморского края», в котором достижение социальной справедливости фигурирует как задача Территориального фонда обязательного медицинского страхования Приморского края без соответствующих ориентиров на пути такого достижения.

В распоряжении Администрации Воронежской области от 17 июня 1999 г. № 840-р «Об обогащении продуктов питания витаминами и микроэлементами» говорится о «поддержании социальной справедливости» в сфере охраны здоровья. Возникает вопрос: социальная справедливость в указанной сфере уже достигнута, и ее необходимо лишь поддерживать на том уровне, на каком она находится? Полагаем, что это весьма сомнительно. Аналогично в постановлении Правительства Новосибирской области от 27 декабря 2016 г. № 450-п «Об утверждении прогноза социально-экономического развития Новосибирской области на 2016–2030 годы» говорится об «укреплении социальной справедливости» и, видимо, тоже подразумевает ее поддержание на актуальных позициях.

Иногда заявлению о том, что была достигнута социальная справедливость, дается обоснование, но даже оно, по нашему мнению, неубедительно, поскольку в нем нет правовых отсылок. Главное – раскрыть в правовых актах понятие, критерии, показатели социальной справедливости, иначе получается, что слова «нарушается», «достигли», «восстановили», «обеспечили большую...», «укрепили...» применительно к социальной справедливости употребляются формально.

Следует отметить, что и в некоторых правовых актах говорится о потребности возвести социальную справедливость в правовую плоскость. Так, в постановлении Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 19 мая 2015 г. № 97-ПП «О Стратегии устойчивого развития сельских территорий в Кабардино-Балкарской Республике на период до 2030 года» сказано, что назрела необходимость определить критерии экономической эффективности и социальной справедливости землепользования.

Из сказанного вытекает следующий вопрос: требование руководствоваться принципом социальной справедливости (соблюдать этот принцип) – фикция, или социальную справедливость все-таки можно обеспечить?

В некоторых правовых актах, посвященных этике и служебному поведению государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, социальных работников, работников министерств, говорится о том, что данные субъекты обязаны соблюдать принцип социальной справедливости или руководствоваться им. В качестве примеров можно привести приказ Министерства социальной защиты Сахалинской области от 17 марта 2014 г. № 27-н «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих, работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Сахалинской области, министерства социальной защиты Сахалинской области и работников учреждений социального обслуживания и социальной поддержки Сахалинской области», распоряжение Правительства Тамбовской области от 2 ноября 2022 г. № 118-р «Об утверждении Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих Правительства Тамбовской области и исполнительных органов Тамбовской области» и другие правовые акты субъектов РФ.

Непонятно, можно ли действительно выполнить данное требование, поскольку не прописаны условия его выполнения, критерии, а значит, нет и четкого понимания того, что такое социальная справедливость. Неясно также, на что следует ссылаться, например, государственному гражданскому служащему, чтобы утверждать, что он соблюдает принцип социальной справедливости. В данном случае он будет лишь субъективно толковать этот принцип, что может отличаться от мнения, например, тех, кто находится на вышестоящих должностях. Возникает и логичный вопрос о наличии в данном положении коррупционного фактора – юридико-лингвистической неопределенности, поскольку речь идет о термине, не имеющем четкого значения в соответствующих актах. Решить данную проблему можно, как указывалось ранее, если закрепить непосредственно в тексте правового акта понятие / критерии социальной справедливости применительно к сфере, к которой он относится.

В качестве положительных примеров регламентации параметров социальной справедливости нужно привести значимую,

с нашей точки зрения, норму из постановления Администрации Липецкой области от 10 февраля 2010 г. № 24 «Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения Липецкой области», а также аналогичные нормы в других субъектах. В этих положениях сказано, что при предоставлении социальных услуг гражданам пожилого возраста (женщинам старше 55 лет, мужчинам старше 60 лет) и инвалидам (в том числе детям-инвалидам) следует соблюдать принципы социальной справедливости, и, что самое главное, перечислены эти принципы: соблюдение прав гражданина и человека; ориентация социального обслуживания на индивидуальные потребности граждан пожилого возраста и инвалидов; приоритет мер по социальной защите граждан пожилого возраста и инвалидов; обеспечение равных возможностей в получении социальных услуг и их доступности для всех граждан пожилого возраста и инвалидов; предоставление государственных гарантий в сфере социального обслуживания населения. Следует заметить, что данные принципы продублированы из Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», который уже утратил силу. В Законе были обозначены только сами принципы, а указание на социальную справедливость было добавлено уже самими субъектами РФ.

К сожалению, подобных примеров в законодательстве субъектов РФ очень мало. В большинстве случаев говорится об учете / обеспечении / соблюдении / восстановлении принципа социальной справедливости без конкретизации ее составляющих.

Нередко в правовых актах социальная справедливость упоминается вместе с такими принципами, как социальная ориентированность, адресность и нуждаемость. Обратимся к трактовке данных терминов с теоретической точки зрения.

По мнению Т. В. Дыльновой и И. А. Панкратова, «социальная справедливость выступает как категория, с помощью которой характеризуется объективно обусловленная уровнем материальной и духовной зрелости общества мера равенства и неравенства в жизненном положении различных социальных общностей и индивидов. Справедливость,

соотнося людей и их поступки, определяет, в чем и как люди непременно должны выступить как равные друг другу, в чем и каким образом – отличаться друг от друга» [Дыльнова, Панкратов 2012: 76].

С точки зрения С. А. Авакьяна, одна из идей социальной справедливости заключается в том, чтобы малообеспеченные люди, не имеющие по объективным причинам возможности заработать на достойную жизнь, получали бы поддержку со стороны государства [Авакьян 2011: 124–125].

Принцип адресности, с позиции И. С. Карпиковой, означает, что социальная помощь должна оказываться тем лицам, которые истинно нуждаются в ней [Карпикова 2007: 125].

Продолжением данного понятия является термин «нуждаемость». Л. В. Кольцова предлагает следующее определение нуждаемости: социальное длительное состояние (жизненная ситуация) лица, при котором это лицо в силу объективных причин не может самостоятельно удовлетворить свои элементарные потребности и которое выражается в отсутствии у лица средств к существованию, в том числе необходимых средств на оплату жилого помещения, питания, лечения и т. п. [Кольцова 2017: 149].

Социальная ориентированность нами понимается как направленность на решение социальных проблем в обществе, забота государства о своих гражданах и помощь им. В докладе Уполномоченного по правам человека Хабаровского края от 5 марта 2013 г. отмечается, что главной идеей социального государства является социальная справедливость. Интересна мысль А. Х. Абашидзе о том, что правильнее всего было бы употреблять не понятие «социальное государство», а понятие «социально-ориентированное государство», тем самым подчеркивая его динамичный характер и более объективно оценивая его содержание [Абашидзе 2022: 178].

Охарактеризуем сочетания рассматриваемых терминов в законодательстве субъектов РФ.

«Социальная справедливость» и «адресность». Согласно постановлению Правительства Республики Тыва от 24 декабря 2018 г. № 638 «О Стратегии социально-эконо-

мического развития Республики Тыва до 2030 года» «система социальной политики Республики Тыва ориентирована на социальную защиту отдельных категорий граждан, основанной на принципах социальной справедливости и адресности». В законе Тюменской области от 24 марта 2020 г. № 23 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года» сказано, что «развитие системы социальной защиты в отношении отдельных категорий граждан (пожилых, инвалидов и маломобильных групп населения, семей, имеющих детей, в том числе многодетных и других), которым по объективным причинам требуется забота общества, строится на принципах социальной справедливости и адресности (реальной нуждаемости)». Можно заметить, что, как и в предыдущем примере, социальная справедливость и адресность выступают самостоятельными принципами. При этом в определенных случаях законодатель приравнивает адресность и нуждаемость друг к другу. Аналогично и в постановлении Правительства Красноярского края от 30 октября 2018 г. № 647-п «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года» говорится, что «в предстоящие годы развитие системы социальной защиты в отношении тех, кому по объективным причинам требуется забота общества, будет строиться на принципах социальной справедливости и адресности. При этом адресность будет пониматься не как категория населения по возрастному или иному признаку, а будет учитывать реальную нуждаемость».

«Социальная справедливость» и «нуждаемость». В соответствии с постановлением Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 19 июля 2016 г. № 251 «О Программе оздоровления государственных финансов Республики Северная Осетия – Алания на 2016–2024 годы» «применение принципа нуждаемости при предоставлении гражданам мер социальной помощи и поддержки в наибольшей степени соответствует принципу социальной справедливости». В данном случае можно предположить, что принцип нуждаемости выступает как некая составляющая социальной справедливости.

«Социальная справедливость» и «социальная ориентированность». В законе Нижегородской области от 2 ноября 2012 г. № 144-З «О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области» социальная справедливость и социальная ориентированность охарактеризованы как принципы оказания бесплатной юридической помощи. Согласно приказу Агентства по делам юстиции и мировых судей Пермского края от 29 июня 2015 г. № СЭД-37-01-07-95 «Об утверждении Порядка оказания бесплатной юридической помощи ГКУ „Государственное юридическое бюро Пермского края“» «качество оказания бесплатной юридической помощи гарантируется и обеспечивается путем соблюдения сотрудниками Государственного юридического бюро следующих принципов ее оказания: социальная справедливость и социальная ориентированность...».

«Социальная справедливость», «адресность», «нуждаемость». В постановлении Правительства Республики Башкортостан от 28 сентября 2015 г. № 416 «Об итогах социально-экономического развития Республики Башкортостан в первом полугодии 2015 года» указано, что социальное обеспечение исходит «из принципов адресности и нуждаемости в целях обеспечения социальной справедливости». Здесь принципы выступают как руководящие идеи или средства на пути к обеспечению социальной справедливости.

Обращаясь к упомянутому примеру Липецкой области, где установлены принципы социальной справедливости, можно сказать, что в некотором смысле социальная справедливость по отношению к социальной ориентированности, адресности и нуждаемости выступает общим понятием. Думается, что данные термины используют в основном как фигуру речи, без намерения их разграничить. Складывается мнение о том, что рассматриваемые понятия не могут существовать по отдельности. Более логичными представляются варианты их употребления по аналогии с теми, что приняты, например, в Республике Башкортостан. Однако здесь опять встает вопрос о характеристике социальной справедливости как принципа, цели, идеала, показателя и т. д., и этот вопрос требует более детального и глубокого изучения.

Как отмечалось ранее, социальная справедливость подразумевает улучшение жизни граждан, достижение компромиссов в вопросах социального равенства, стремление к высокому уровню социальной защищенности, равномерному распределению социальных благ и т. д. Государство, ставя перед собой такие цели, принимает, в частности, программные, стратегические документы и проекты [Павлова 2024: 248]. Рассмотрим, как на уровне субъектов РФ в обозначенных документах раскрывается суть социальной справедливости и какое содержание ей придается.

В постановлении Правительства Калужской области от 26 апреля 1999 г. № 49 «Об областной целевой программе развития личных подсобных хозяйств Калужской области на 1999–2001 годы „Подворье“» сказано, что расширение сельскохозяйственной кооперации позволит увязать дифференциацию доходов людей с результатами их деятельности, а это подразумевает осуществление мер социальной справедливости, способствующих улучшению социального положения населения и ослаблению социальной напряженности. (Повторим, смысл социальной справедливости гораздо чаще раскрывался именно в «старых» правовых актах.)

В постановлении Администрации Смоленской области от 28 ноября 2013 г. № 974 «Об утверждении областной государственной программы „Социальная поддержка граждан, проживающих на территории Смоленской области“» закреплено, что меры социальной поддержки в категориальной форме дифференцированы с учетом заслуг граждан по защите Отечества, безупречной военной службы, продолжительного добросовестного труда. В наибольшем объеме льготы предоставляются ветеранам (в том числе ветеранам, принимавшим непосредственное участие в боевых действиях), труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий. Необходимость дифференциации обусловлена потребностью в наиболее полной реализации принципа социальной справедливости.

В постановлении Курской областной Думы от 20 февраля 2014 г. № 979-V ОД «Об отчете о деятельности Контрольно-счетной палаты Курской области за 2013 год»

говорится, что необходимо сделать Комитету социального обеспечения Курской области, чтобы обеспечить социальную справедливость и уравнивать в правах граждан обеих категорий: ветеранов труда и ветеранов труда Курской области, а именно рассмотреть вопрос об увеличении ежемесячной денежной выплаты для категории «ветеран труда Курской области» до уровня выплат, установленных для категории «ветеран труда», путем внесения изменений в ст. 2 закона Курской области от 9 июня 2007 г. № 42-ЗКО «О звании „Ветеран труда Курской области“».

Хотя характер программ подразумевает наличие в них конкретных перечней мероприятий, сроков, целей, тем не менее не всегда можно понять, что имеется в виду, положения

Социальная справедливость подразумевает улучшение жизни граждан, достижение компромиссов в вопросах социального равенства, стремление к высокому уровню социальной защищенности, равномерному распределению социальных благ

звучат декларативно. Например, в постановлении главы Администрации Смоленской области от 22 марта 2000 г. № 152 «Об утверждении региональной целевой программы „Развитие земельной реформы в Смоленской области на 2000–2002 годы“» сказано, что перед Смоленской областью стоит задача «завершения реформирования земельных отношений и создания областной системы землепользования, которая позволила бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли». Неясно, чем руководствоваться при распределении земли: нужно ли распределять ее в зависимости от категории гражданина, от имущественного положения или от каких-то иных критериев? В постановлении Кабинета министров Республики Адыгея от 2 февраля 1998 г. № 31 «О мерах по реализации Адыгейской республиканской программы „Жилище“» учитывался именно имущественный критерий: при переходе к рыночным принципам оплаты жилья и коммунальных услуг размер социальной нормы площади жилья и нормы потребления

коммунальных услуг определялся с учетом принципов социальной справедливости, так как при этом «основная доля удорожания ложится на граждан с высоким уровнем доходов, имеющих, как правило, жилье площадью, превышающей социальную норму».

Можно привести еще множество примеров того, какие идеи о реализации социальной справедливости предлагают субъекты РФ.

В постановлении Правительства Республики Дагестан от 25 апреля 2007 г. № 111 «О республиканской целевой программе „Развитие системы сельскохозяйственной потребительской кооперации в Республике Дагестан на 2007–2009 годы“» говорится, что увязать дифференциацию доходов сельских тружеников с результатами их деятельности – означает осуществить меры, способствующие достижению социальной справедливости, улучшению социального положения сельского населения и ослаблению возросшей социальной напряженности.

В постановлении губернатора Ставропольского края от 30 декабря 2002 г. № 631 «О краевой целевой программе „Совершенствование управления финансово-бюджетным комплексом на основе автоматизации казначейской системы исполнения бюджета Ставропольского края на 2003–2005 годы“» сказано, что социальная справедливость обеспечивается через выравнивание доступа граждан к основным общественным услугам и социальным гарантиям.

Нередко в нормативных актах субъектов РФ встречается фраза о том, что возможность получить качественное профессиональное образование является основой / фактором социальной справедливости (см., например: постановление Правительства Ленинградской области от 30 ноября 2022 г. № 877 «Об утверждении региональной программы „Формирование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов, Ленинградской области на 2023–2026 годы“»). Такое положение было продублировано из распоряжения Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», и оно повторяется во многих программных документах о социально-экономическом развитии субъектов РФ.

В вопросах обеспечения социальной справедливости на первый план выходят государственные программы в социальной сфере [Павлова 2024: 249]. Социальная справедливость красной нитью проходит через стратегии социально-экономического развития ряда субъектов РФ (Архангельская область¹; Калининградская область² и др.), однако в каких-то субъектах РФ о социальной справедливости говорится в общем, без каких-либо критериев ее достижения, а где-то ей придается конкретное содержание и устанавливаются соответствующие требования. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре³ социальная справедливость названа одним из сквозных принципов стратегического управления регионом и определена как «наличие равных возможностей и социальных привилегий, устранение препятствий для социальной мобильности, создание действенных программ социального обеспечения». В распоряжении Правительства Камчатского края от 23 сентября 2010 г. № 456-РП сказано, что реализация региональной политики в сфере социально-трудовых отношений и социальной защиты населения основывается, в частности, на принципе социальной справедливости; это значит, что государство должно гарантировать равенство прав и возможностей в социально-трудовой сфере.

К сожалению, все же в большинстве субъектов РФ социальной справедливости не придается конкретного содержания в той или иной стратегии (Ставропольский край⁴, Тюменская область⁵, Республика Тыва⁶, Республика Ингушетия⁷ и т. д.). Программные и стратегические документы в силу своего предназначения должны закреплять точные цели, которых следует достичь, и задачи, которые следует выполнить. Недостаточно

¹ Закон Архангельской области от 18 февраля 2019 г. № 57-5-ОЗ.

² Постановление Правительства Калининградской области от 2 августа 2012 г. № 583.

³ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 3 ноября 2022 г. № 679-рп.

⁴ Закон Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз.

⁵ Закон Тюменской области от 24 марта 2020 г. № 23.

⁶ Постановление Правительства Республики Тыва от 24 декабря 2018 г. № 638.

⁷ Постановление Правительства Республики Ингушетия от 16 февраля 2009 г. № 49.

перечислить принципы или абстрактно констатировать продвижение / обеспечение социальной справедливости.

Как уже было отмечено, социальная справедливость, по нашему мнению, с точки зрения ее характеристики больше тяготеет именно к категории идеала. Она подразумевает обеспечение прав и свобод человека и гражданина, устранение неравенства, поддержку тех граждан, которые больше всего в этой поддержке нуждаются. Учитывая сказанное, определим социальную справедливость как общественный идеал, предполагающий равномерное распределение социальным государством материальных благ между членами общества на основе тех прав и гарантий, которые установлены в Конституции РФ и в последующем конкретизируются в текущем законодательстве. Законодатели могут руководствоваться этим определением при формулировании соответствующих критериев достижения социальной справедливости в разных сферах общественных отношений.

Следует подчеркнуть, что обозначенные нами проблемные аспекты социальной справедливости не являются исчерпывающими. Более детально нужно проанализировать роль докладов, которые составляют Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации и в субъектах РФ и в которых нередко поднимается проблематика социальной справедливости. Уполномоченный по правам человека, который напрямую сталкивается с нарушением прав и свобод человека и гражданина, часто приводит убедительные и последовательные аргументы относительно достижения социальной справедливости, например по поводу обеспечения мерами социальной поддержки ветеранов военной службы. В заключениях подобных

докладов нередко предлагается внести изменения в действующее законодательство РФ и отдельных субъектов РФ.

Также следует выявить те сферы, в которых фигурирует социальная справедливость. Однозначно можно сказать, что данная категория не ограничивается социально-экономической сферой, а является всеобъемлющей, следовательно, встречается (как и категории, смежные с ней) в бюджетном, налоговом, экологическом, избирательном и ином законодательстве.

Ранее мы анализировали практику Конституционного Суда Российской Федерации, что привело к выводу о потребности в толковании социальной справедливости. Пусть не всегда, но хотя бы в определенных случаях при формулировании выводов, основанных на данном принципе, Суд мог бы продемонстрировать, для чего в том или ином случае он этот принцип применяет и как он реализуется или должен быть реализован [Павлова 2022: 152–153]. Кроме того, уместно было бы проанализировать судебную практику в субъектах РФ, главным образом, бывших конституционных и уставных судов, на предмет того, как они применяли данное понятие, вкладывали ли в него какое-то содержание, и если да – то какое. Возможно, интересной будет и практика созданных в некоторых субъектах РФ конституционных советов.

Думается, что необходимо и дальше анализировать и разрешать связанные с категорией социальной справедливости проблемы, которые возникают как в теории, так и на практике (в законодательной и судебной деятельности), поскольку формальное употребление этого термина, без определения его содержания и критериев, ведет к тому, что обесценивается его смысл.

Список литературы

Абашидзе А. Х. Взаимосвязь социально-ориентированного государства и обеспечения социальных прав человека: конституционное и международно-правовое измерения // Пробелы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 2. С. 175–181.

Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция». М.: Норма, 2011. 319 с.

Дьячкова Т. В., Панкратов И. А. Социальная справедливость – важнейший принцип социальной политики государства // Информационная безопасность регионов. 2012. № 1. С. 75–79.

Карпикова И. С. Адресность социальной защиты населения: необходимость и проблемы ее внедрения // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2007. № 6. С. 125–127.

Киселева Н. Н. Конституция РФ и социальная справедливость: идеи и реальность // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве: материалы Междунар. науч-практ. конф. (Москва, 18 февраля 2015 г.) / под общ. ред. Т. А. Сошниковой. М.: Москов. гуманитар. ун-т, 2015. С. 238–241.

Кольцова Л. В. Нуждаемость как условие алиментных обязательств // Вестник магистратуры. 2017. № 7. С. 148–150.

Павлова М. А. Реализация принципа социальной справедливости в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права: материалы XXI Всерос. науч. конф. молодых ученых и студентов (Екатеринбург, 17–18 ноября 2022 г.) / отв. за вып. К. Ю. Патрушев. Екатеринбург: Урал. гос. юрид. ун-т им. В. Ф. Яковлева, 2022. С. 145–154.

Павлова М. А. Эволюция конституционного регулирования принципа социальной справедливости в России в контексте федерализма и социальной дифференциации // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 4. С. 41–51. DOI: 10.34076/22196838_2023_4_41.

Павлова М. А. Государственные программы в России и Казахстане как вектор обеспечения социальной справедливости // Права человека и их защита: теория, реальность и тенденции развития: сб. материалов V Евразийского форума по правам человека (Астана, 1 декабря 2023 г.) / под ред. З. Х. Баймолдиной. Астана: Изд-во РГУ «Академия правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан», 2024. С. 247–252.

Умнова-Конюхова И. А. Конституционные основы российского социального права: состояние и перспективы формирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 3–10. DOI: 10.18572/1812-3767-2022-10-3-10.

Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) // Общественные науки и современность. 2017. № 3. С. 5–14.

Чиркин В. Е. Социальная справедливость и российская конституция // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве: материалы Междунар. науч-практ. конф. (Москва, 18 февраля 2015 г.) / под общ. ред. Т. А. Сошниковой. М.: Москов. гуманитар. ун-т, 2015. С. 18–24.

Мария Андреевна Павлова – преподаватель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: marakima@mail.ru.

ORCID: 0009-0001-3098-1669

Social Justice in the Legal Acts of the Subjects of the Russian Federation

The category of social justice is not always given a clear interpretation, because it is often used only as a set expression for the sake of eloquence. This, in fact, deprives this category of its meaning. Legal acts serve as instruments of order and stability of the state. Consequently, one of the ways to solve problems related to social justice lies in the consideration of legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. In particular, the meaning which the legislators give to the concept of social justice should be studied as well as its criteria.

Having analyzed various legal acts of the constituent entities of the Russian Federation, the author consistently raises both theoretical questions and questions of legal regulation. First, the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation are considered in the context of enshrining social justice in them. The problems of nominal duplication of federal legislation and the possibility of observing social justice are identified. The relationship between the categories of social justice and social orientation, targeting,

need, which appear in the legal acts of the constituent entities of the Russian Federation, is studied. Proposals are made regarding more detailed regulation of social justice in legal acts, and its general definition is formulated.

Keywords: social justice, legal acts of the subjects of the Russian Federation, constitution (charter) of the subject of the Russian Federation, concept of social justice, characteristics of social justice, content of social justice, criteria of social justice

Recommended citation

Pavlova M. A. Sotsial'naya spravedlivost' v pravovykh aktakh sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Social Justice in the Legal Acts of the Subjects of the Russian Federation], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 4, pp. 22–34, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-142-4-22-34.

References

Abashidze A. Kh. Vzaimosvyaz' sotsial'no-orientirovannogo gosudarstva i obespecheniya sotsial'nykh prav cheloveka: konstitutsionnoe i mezhdunarodno-pravovoe izmereniya [The Relationship between a Socially Oriented State and Ensuring Social Human Rights: Constitutional and International Legal Dimensions], *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, 2022, vol. 15, no. 2, pp. 175–181.

Avak'yan S. A. *Konstitutsionno-pravovoi status politicheskikh partii v Rossii* [Constitutional and Legal Status of Political Parties in Russia], Moscow, Norma, 2011, 319 p.

Chirkin V. E. *Sotsial'naya spravedlivost' i rossiiskaya konstitutsiya* [Social Justice and the Russian Constitution], Soshnikova T. A. (ed.) *Sotsial'naya spravedlivost' i gumanizm v sovremennom gosudarstve i prave* [Social Justice and Humanism in the Modern State and Law]: conference papers, Moscow, Moskov. gumanitar. un-t, 2015, pp. 18–24.

Dyl'nova T. V., Pankratov I. A. Sotsial'naya spravedlivost' – vazhneishii printsip sotsial'noi politiki gosudarstva [Social Justice Is the Most Important Principle of Social Policy of the State], *Informatsionnaya bezopasnost' regionov*, 2012, no. 1, pp. 75–79.

Karpikova I. S. Adresnost' sotsial'noi zashchity naseleniya: neobkhodimost' i problemy ee vnedreniya [Targeting of Social Protection of the Population: The Need and Problems of Its Implementation], *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii*, 2007, no. 6, pp. 125–127.

Khabrieva T. Ya., Chirkin V. E. Sotsial'naya spravedlivost' (nekotorye konstitutsionnye voprosy) [Social Justice (Some Constitutional Issues)], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2017, no. 3, pp. 5–14.

Kiseleva N. N. *Konstitutsiya RF i sotsial'naya spravedlivost': idei i real'nost'* [The Constitution of the Russian Federation and Social Justice: Ideas and Reality], Soshnikova T. A. (ed.) *Sotsial'naya spravedlivost' i gumanizm v sovremennom gosudarstve i prave* [Social Justice and Humanism in the Modern State and Law]: conference papers, Moscow, Moskov. gumanitar. un-t, 2015, pp. 238–241.

Kol'tsova L. V. Nuzhdaemost' kak uslovie alimentnykh obyazatel'stv [Neediness as a Condition of Alimony Obligations], *Vestnik magistratury*, 2017, no. 7, pp. 148–150.

Pavlova M. A. *Evolutsiya konstitutsionnogo regulirovaniya printsipa sotsial'noi spravedlivosti v Rossii v kontekste federalizma i sotsial'noi differentsiatsii* [Evolution of the Constitutional Regulation of the Principle of Social Justice in Russia in the Context of Federalism and Social Differentiation], *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, 2023, no. 4, pp. 41–51, DOI: 10.34076/22196838_2023_4_41.

Pavlova M. A. *Gosudarstvennye programmy v Rossii i Kazakhstane kak vektor obespecheniya sotsial'noi spravedlivosti* [State Programs in Russia and Kazakhstan as a Vector of Ensuring Social Justice], Baimoldinova Z. Kh. (ed.) *Prava cheloveka i ikh zashchita: teoriya, real'nost' i tendentsii razvitiya* [Human Rights and Their Protection: Theory, Reality and Development Trends]: conference papers, Astana, Izd-vo RGU «Akademiya pravosudiya pri Verkhovnom Sude Respubliki Kazakhstan», 2024, pp. 247–252.

Pavlova M. A. *Realizatsiya printsipa sotsial'noi spravedlivosti v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [The Implementation of the Principle of Social Justice in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation], Patrushev K. Yu. (ed.) *Aktual'nye voprosy publichnogo prava* [Topical Issues of Public Law]: conferences papers, Ekaterinburg, Ural. gos. yurid. un-t im. V. F. Yakovleva, 2022, pp. 145–154.

Umnova-Konyukhova I. A. *Konstitutsionnye osnovy rossiiskogo sotsial'nogo prava: sostoyaniye i perspektivy formirovaniya* [Constitutional Foundations of Russian Social Law: The State and Prospects of Formation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2022, no. 10, pp. 3–10, DOI: 10.18572/1812-3767-2022-10-3-10.

Maria Pavlova – lecturer of the Department of constitutional law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: mapakima@mail.ru.

ORCID: 0009-0001-3098-1669

Дата поступления в редакцию / Received: 31.07.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 13.09.2024