

---

# ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЖИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И СЕВАСТОПОЛЯ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИИ В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИИ

Инна Логвинова\*

*В статье автор анализирует гарантии социальной защиты жителей Республики Крым и Севастополя в контексте проблемы социального государства. Интеграция в правовую систему России новых субъектов предполагает активную поддержку со стороны государства. В этой связи особое значение приобретает метод государственного патернализма, который в сочетании с иными способами и формами правового регулирования будет способствовать выравниванию социально-экономического развития Республики Крым и Севастополя по сравнению с иными российскими регионами. В статье отмечается необходимость изменений федерального законодательства и иных нормативных правовых актов с учетом обозначенных особенностей новых субъектов Российской Федерации. Рассматривается проблема адаптации правового регулирования социальной сферы на уровне регионов. Такие изменения вызваны тем, что управление социальной сферой в Республике Крым и Севастополе ранее осуществлялось в условиях унитарного государства, но в составе России модель государственного управления федеративная, поэтому основные социальные вопросы отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.*

Воссоединение России и Крыма представляет собой эпохальное историческое событие для нашей страны, которое порождает целый ряд проблем практического характера: политическая трансформация, перестройка системы государственного управления, интеграция в российскую правовую систему.

Во всех этих изменениях центральное место должен занимать человек, его права, свободы, законные интересы. Российская Федерация согласно ч. 1 статьи 7 Конституции является социальным государством, обеспечивающим достойную жизнь и свободное развитие своих граждан. В отечественной науке исследователи различных направлений развивают теорию социального государства: философы, экономисты, социологи, юристы [9], [10], [13]. Наряду с теоретическими

проблемами поднимаются и практические аспекты реализации социальной политики в России посредством государственного управления: антикоррупционная стратегия развития России в условиях формирования социального государства, реализация социальной функции и проблемы государственного управления, государственный патернализм, противодействие бюрократизму и беззаконию[11],[12].

Конституция Российской Федерации не закрепляет дефиницию социального государства, что обусловило различные подходы исследователей к пониманию социального государства, его сущности, функций и моделей. Под социальным государством в предлагаемом исследовании понимается такая политическая организация власти в обществе, когда государство, действуя через госу-

---

\* Логвинова Инна Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

дарственный аппарат, создает возможности для реального использования всеми гражданами своих способностей, для удовлетворения потребностей и интересов, реализации прав, в целях обеспечения свободного и достойного развития каждого человека. Цель социального государства – создать условия для достойной жизни человека, гарантировав удовлетворение не только жизненно важных потребностей, но также духовных и социальных интересов, в достаточном объеме для того, чтобы личность свободно развивалась с учетом современных цивилизационных достижений, имея равные возможности для реализации своих способностей.

Социальное государство осуществляет регулирование в сфере распределения материальных благ в обществе на справедливых основаниях, гарантируя социальную солидарность, создание условий для достойной жизни всем членам общества, беря на себя заботу о тех, кто в силу трудной жизненной ситуации не может самостоятельно обеспечивать свои основные потребности (неимущие, безработные, инвалиды, лица пожилого возраста и т.д.).

В социальном государстве частные интересы получают публичную поддержку: достойное существование, удовлетворение основных потребностей, возможности для реализации своих способностей, творческой, иной общественно-полезной активности – теперь это не сугубо частное дело, а публичная цель, обеспечить достижение которой обязано государство.

Социальное государство исходит из принципа универсальности прав человека. Реализация этих прав обеспечивается экономическими ресурсами, которыми одни государства обладают в большей степени, а другие в меньшей. «В конце XX – начале XXI в. в связи с глобальными изменениями в характере экономики, инновационным характером ее развития, определившими необходимость инвестирования в человеческий капитал, большая часть развитых стран восприняла социальное назначение государства» [15. С. 23]. В Конституции Украины [7], как и в России, а также во многих других странах постсоветского пространства, было закреплено положение о социальном государстве (ст. 1 Конституции Украины).

Россия пока находится на начальном этапе становления социального государства, однако достижения в социальной сфере более значительны, чем на Украине. По размеру ВВП на душу населения по данным МВФ Россия находится на 48 месте, тогда как

Украина на 111 позиции [14]. По номинальному ВВП у России 8 место, соответственно Украина располагается на 56 позиции. ВВП по паритету покупательской способности выводит экономику России на 5 место, а Украину – на 38 позицию по итогам 2013 года [6]. Эти различия в уровне экономического развития двух стран предопределили то, что по данным ООН Россия входит во вторую группу стран с высоким уровнем индекса развития человеческого потенциала (Human Development Index 2013), в то время как Украина располагается в третьей группе (средний уровень) [17]. Безусловно, Россия, согласно приведенным данным, уступает в качестве социальной жизни своих граждан развитым странам мира. Однако разрыв между Российской Федерацией и Украиной еще более существенен.

По данным Министерства труда и социального развития России, количество пенсионеров в Крыму составляет 677 тысяч человек. Средний размер пенсий в Крыму на момент вхождения в Россию – 5300 рублей. В России с учетом повышения размера пенсии 1 апреля 2014 г. ее размер составил более 11 тысяч рублей (1). Разрыв очевиден, аналогично складывается ситуация с размерами пособий и зарплат работников бюджетной сферы.

Интеграция Республики Крым и Севастополя в российскую государственную и правовую систему означает необходимость распространения действия российского законодательства на новые субъекты Федерации и обеспечения принятия таких государственных управленческих решений, которые бы помогли эффективно преодолеть социально-экономический разрыв между Крымом и остальными российскими регионами. Государственный патернализм имеет прямое отношение к рассматриваемой проблеме, так как он стал отправным принципом российской политики в новых субъектах РФ. Этот принцип проявляется в различных направлениях государственного управления, но в контексте социального государства нас интересует, прежде всего, его реализация в социальной политике.

Первым же актом Российская Федерация ввела социальные гарантии в сфере социальной защиты и здоровья для граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Крым и в городе федерального значения Севастополе [1]. Эти меры касаются различных видов социальной поддержки (пенсий, пособий и т.д.), охраны здоровья, а также установления гарантий материального обеспечения

неработающим пенсионерам не ниже величины прожиточного минимума, а также не менее размеров социальных выплат и гарантий, которые получали крымчане по состоянию на 21 февраля 2014 года. Таким образом, уровень социальных выплат не может быть ниже, чем тот, который действовал ранее в отношении жителей Крыма в соответствии с законодательством Украины. В переходный период Россия приняла на себя обязательство обеспечить всем жителям получение социальных выплат.

Потребуется установить минимальный прожиточный минимум для граждан и иные минимальные стандарты, которые служат ориентирами для социальной поддержки в России. С учетом различных условий социально-экономического положения России и Украины приходится учитывать тот факт, что минимальные стандарты жизни, действующие в Российской Федерации, в условиях Крыма с учетом реального социально-экономического развития территории являются средними показателями. Например, в России минимальный размер оплаты труда равен уровню средней заработной платы жителей Крыма. Для решения задачи интеграции необходимо отдельным федеральным законом предусмотреть особенности регулирования минимального размера оплаты труда (МРОТ) в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе. Законодательно следует урегулировать порядок, а также условия назначения пенсий, принципы и механизмы конвертации пенсионных прав в отношении граждан новых субъектов РФ, так как есть существенные особенности формирования пенсионных прав в России и Украине. Потребуется своего решения и проблема социальной защиты тех жителей Крыма, которые сохраняют гражданство Украины, отказавшись от принятия российского гражданства. Законодательство Российской Федерации содержит механизм, позволяющий этим лицам иметь больше правовых возможностей – вид на жительство. Однако придется учесть, что объем социальных гарантий в отношении этой группы лиц нужно поддерживать на уровне средних показателей. Нельзя допустить диспропорции в социальном положении отдельных групп, тем более в отношении тех, кто отказался получать гражданство РФ, если они постоянно проживают на территории Крыма. В ближайшей перспективе не удастся решить вопрос социальной защиты граждан Украины на территории новых субъектов РФ путем заключения соответствующего международно-

го договора между Российской Федерацией и Украиной. Украина в правовом и политическом отношении рассматривает эти территории как временно оккупированные [8], при этом никакого реального механизма обеспечения социальных прав граждан Украины не предлагает. Единственным выходом для России в создавшейся ситуации является гарантирование объема социальной поддержки и социального обеспечения всем жителям Крыма независимо от наличия российского гражданства.

Интеграция социальной сферы Республики Крым и Севастополя пройдет в течение переходного периода, установленного до 1 января 2015 г. К этому времени будет создана новая для Крыма государственная управленческая модель, которая решит задачи интеграции и базовым ее принципом станет государственный патернализм. Этот вывод подтверждают не только первые законодательные акты, принятые в связи с вхождением Республики Крым и города федерального значения в состав России, но и подзаконные акты главы государства [3],[4],[5], а также характер предусмотренных экономических мер в виде ассигнований из федерального бюджета и методическая помощь федерального центра государственным органам новых субъектов РФ в вопросах реализации мер социальной поддержки.

Следует обратить внимание и на координационный метод, который активно используется федеральным центром и государственными органами новых субъектов РФ в процессе интеграции при выстраивании управленческих отношений как по вертикали, так и по горизонтали. По вертикали координация отмечается в вопросах взаимодействия федерального центра и региональной власти, а по горизонтали этот метод проявляет себя в согласованиях между различными министерствами, в создании нового федерального органа Министерства по делам Крыма [2]. Координация деятельности различных государственных органов станет одним из направлений работы и образованной Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя. Координация уже проявляется в управленческих коммуникациях на уровне двух новых субъектов и в развитии их связей с иными субъектами Российской Федерации. Причем горизонтальные коммуникации, благодаря принятию Крыма в состав России, наглядно демонстрируют потенциальные возможности метода координации в условиях россий-

ского федерализма (особенно по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и подтверждают эффективность такого подхода, а также то, что этот метод может играть важную роль в укреплении федеральных связей между субъектами РФ.

Принципы государственного патернализма и координации, используемые в формирующейся модели государственного управления в Республике Крым и Севастополе, отражают тот факт, что Россия пытается стать сильным и ответственным социальным государством. Решение вопросов интеграции двух новых субъектов предполагает как оперативные мероприятия (перерасчет пенсионных прав, создание системы социального страхования, медицинского страхования и т.д.), так и долгосрочный сценарий постепенного выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов с остальными регионами России. Ориентиры социального государства должны воздействовать на принятие управленческих решений таким образом, чтобы люди не испытали на себе отрицательных последствий новых политических реалий. Интеграционные процессы проходят в условиях максимальной легитимности этих процессов. Решения, принимаемые государственной властью, впервые в постсоветской истории встречают столь широкую поддержку общественности. Это дает возможность иначе посмотреть на проблему гуманизации модели бюрократической организации и управления (2), [16]. Современное социальное государство должно проявлять себя не только в вертикальных, но и в партнерских отношениях. Выстраивание горизонтальных связей между государственными структурами, общественными объединениями, отдельными группами граждан и каждым отдельным человеком – необходимый процесс в реализации декларативной нормы о социальном государстве. Конкретно-историческая ситуация, обусловленная вхождением Крыма в состав России и историческим воссоединением народа, является той средой, которая способствует, с одной стороны, эволюции государства как социального, с другой стороны, повышает степень ответственности отдельного гражданина за благополучие страны, уязвимых групп населения, соотечественников.

Интеграция не только предполагает расширение действия российского права на новые субъекты РФ, принятие ряда отдельных законов и их конкретизацию на подзаконном уровне, но и развитие регио-

нального законодательства. В частности, на уровне субъектов РФ должны быть приняты законы, гарантирующие сохранение тех социальных выплат и иных мер социальной поддержки, которые получали граждане в составе Украины.

В новых субъектах РФ будут действовать все социальные гарантии, в том числе в отношении социальной поддержки семьи. Демографическая ситуация в Крыму неблагоприятна. Россия и Украина отмечаются ООН как страны, которые имеют тенденцию сокращения народонаселения к 2030 году [17]. Но в Российской Федерации принят целый комплекс мер, направленных на изменение этой тенденции. Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 7 июня 2013 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» с 1 января 2014 года размеры пособий повышаются и в несколько раз превышают аналогичные выплаты на Украине, а размер материнского капитала в 2014 году в России составляет 429 408 рублей. Что касается последнего, то на Украине аналогичная мера поддержки семьи отсутствует. Расширится социальная поддержка инвалидов Великой Отечественной войны, изменения затронут все социально уязвимые группы населения. Понятно, что реализация всех этих мер потребует адаптации правовых норм и управленческих механизмов к новым условиям.

Таким образом, ведущая тенденция государственной социальной политики в новых субъектах Российской Федерации заключается в выравнивании социально-экономического развития регионов. В плане правового обеспечения решения этой задачи необходимо внести изменения в отдельные федеральные законы с тем, чтобы учесть специфику правового положения граждан этих субъектов, а также разработать отдельные федеральные законы в связи с необходимостью решения задач интеграции в правовое поле России новых субъектов. Наконец, следует разработать региональное законодательство Республики Крым и Севастополя в полном соответствии с федеральными нормативными правовыми актами и с учетом решения важных социальных задач.

#### Примечания:

(1) По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации // Министерство труда и социальной защиты населения Российской Федерации // <http://www.rosmintrud.ru>.

(2) Тенденцию перехода от веберовской модели бюрократической организации и управления к горизонтальным отношениям партнерства отметил Ю.А. Тихомиров. [16. С. 50].

### Литература:

1. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.
2. Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1608.
3. Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 194 «О мерах по обеспечению социальных гарантий отдельным категориям граждан, проходящих службу на территориях Республики Крым и г. Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1611.
4. Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 193 «О повышении заработной платы работников бюджетной сферы и сотрудников государственных и муниципальных органов Республики Крым и г. Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1610.
5. Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 192 «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсий на территориях Республики Крым и г. Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1609.
6. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.
7. Конституція України от 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховная рада Украины // <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» // Верховная Рада // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/page2>
9. Кочеткова А.Н. Социальное государство: опыт философского исследования. М., 2009.
10. Леонов И.В. Современное социальное государство: сущность, признаки, проблемы формирования. М., 2006.
11. Охотский Е.В. Вектор модернизации - современное социальное государство // Против посягательств на социально-трудовые интересы граждан России. Материалы расширенного заседания Научного совета по проблемам социального государства. М., 2010.
12. Охотский Е.В. Противодействие коррупции как фактор становления российской социальной государственности // Основы социального государства / Под общ. ред. Н.Н. Гриценко. М., 2012.
13. Охохонин Е.М., Шабурова А.С. Правовые основы формирования социального государства. Екатеринбург, 2012.
14. Перспективы развития мировой экономики апрель 2013: Доклад Международного валютного фонда // Международный валютный фонд // <http://www.imf.org>.
15. Права человека и правовое социальное государство в России / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2011.
16. Тихомиров Ю.А. Государство. М., 2013.
17. United Nations Development Programme. Human Development Report 2013 // Human Development Report. 01.04.2014 // <http://hdr.undp.org/en/2013-report>

## GUARANTEES OF SOCIAL PROTECTION FOR THE POPULATION OF THE REPUBLIC OF CRIMEA AND SEVASTOPOL IN THE CONTEXT OF THEIR INTEGRATION INTO RUSSIA'S LEGAL SYSTEM

In the article the author analyzes social protection guarantees for the population of the Republic of Crimea and Sevastopol in the context of a social state. The integration of the new entities into Russia's legal system is supposed to be done with an active support of the state. So state paternalism, which along with other forms of legal regulation is going to contribute to leveling off social and economic development

of the Republic of Crimea and Sevastopol with other regions of Russia, is taking a special role. The article points out the necessity to change the federal legislation and other legal acts with regard to the specified peculiarities of the new entities of the Russian Federation. The issue of adaptation of legal regulation on social security at the regional level is considered. Those changes must be introduced because previously social

protection was provided by a unitary state. Russia has federal model of public administration so principal social protection services belong to the maters of joint management of the Russian federation and its entities.

Inna Logvinova, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Department of Legal Support for Administrative Work, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

**Ключевые слова:**

социальное государство, защита прав и свобод человека, государство, гражданин, государственный патернализм, государственное управление

**Keywords:**

Social state, protection of human rights and freedoms, state, citizen, state paternalism, state governance

**References:**

1. Federal'nyj konstitucionnyj zakon Rossijskoj Federacii ot 21 marta 2014 g. № 6-FKZ «O prinjatii v Rossijskuju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub#ektov Respubliki Krym i goroda federal'nogo znachenija Sevastopolja» [Federal Constitutional Law of the Russian Federation dating 21 March 2014 № 6-FKZ "On the Integration of the Republic of Crimea into the Russian Federation and Formation of New Constituencies of the Republic of Crimea and the City of Federal Importance of Sevastopol in the Russian Federation"] // SZ RF. 2014. № 12. St. 1201.
2. Ukaz Prezidenta RF ot 31.03.2014 № 190 «O Ministerstve Rossijskoj Federacii po delam Kryma» [Executive Order of the President of the Russian Federation dating 31.03.2014 № 190 "On the Ministry of the Russian Federation of Crimean Affairs"] // SZ RF [Code of Laws of the Russia]. 2014. № 14. St. 1608.
3. Ukaz Prezidenta RF ot 31.03.2014 g. № 194 «O merah po obespecheniju social'nyh garantij otdel'nym kategorijam grazhdan, prohodjashih sluzhbu na territorijah Respubliki Krym i g. Sevastopolja» [Executive Order of the President of the Russian Federation dating 31.03.2014 № 194 "On Measures for Ensuring Social Guarantees for Particular Categories of People Serving in the Republic of Crimea and City of Sevastopol"] // SZ RF [Code of Laws of the Russia]. 2014. № 14. St. 1611.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 31.03.2014 g. № 193 «O povyshenii zarabotnoj platy rabotnikov bjudzhetnoj sfery i sotrudnikov gosudarstvennyh i municipal'nyh organov Respubliki Krym i g. Sevastopolja» [Executive Order of the President of the Russian Federation dating 31.03.2014 "On Raising Wages for Public Sector Employees and State and Municipal Employees in the Republic of Crimea and City of Sevastopol"] // SZ RF [Code of Laws of the Russia]. 2014. № 14. St. 1610.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 31.03.2014 g. № 192 «O merah gosudarstvennoj podderzhki grazhdan, javljajushhihsja poluchateljami pensij na territorijah Respubliki Krym i g. Sevastopolja» [Executive Order of the President of the Russian Federation dating 31.03.2014 "On State Support Measures for Pensioners in the Republic of Crimea and City of Sevastopol"] // SZ RF [Code of Laws of the Russia]. 2014. № 14. St. 1609.
6. Ezhegodnoe poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii 12 dekabrya 2013 g. [Annual Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation on the 12th of December, 2013] // Rossijskaja gazeta [Russian newspaper]. 2013 13 декабря.
7. Konstitucija Ukrainy [The Constitution of Ukraine, Law from 28.06.1996 № 254к/96-ВР] // Verhovnaja rada Ukrainy [Verkhovna Rada of Ukraine] // <http://zakon4.rada.gov.ua>
8. Zakon Ukrainy ot 15.04.2014 g. № 1207-VII «Ob obespechenii prav i svobod grazhdan i pravovom rezhime na vremenno okkupirovannoj territorii Ukrainy» [The Law of Ukraine dating 15.04.2014 № 1207-VII "On provision of Rights and freedoms of citizens and Legal Regime on the temporary occupied territory of Ukraine"] // Verhovnaja rada Ukrainy [Verkhovna Rada of Ukraine] // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/page2>
9. Kochetkova A.N. Social'noe gosudarstvo: opyt filosofskogo issledovanija [Social State: the Experience of Philosophical Research]. M., 2009.
10. Leonov I.V. Sovremennoe social'noe gosudarstvo: sushhnost', priznaki, problemy formirovanija [Social State: essence, signs, problems of formation]. M., 2006.
11. Ohotskij E.V. Vektor modernizacii - sovremennoe social'noe gosudarstvo [The Vector of Modernisation is a modern social state] // Protiv posjagatel'stv na social'no-trudovye interesy grazhdan Rossii. Materialy rasshirennogo zasedanija Nauchnogo soveta po problemam social'nogo gosudarstva [Against encroachments on social and labour interests of the population. Materials of widened Scientific Council on Problems of the Social State.] M., 2010.
12. Ohotskij E.V. Protivodejstvie korrupcii kak faktor stanovlenija rossijskoj social'noj gosudarstvennosti [Counteracting Corruption as a Factor of Formation of the Russian social statehood] // Osnovy social'nogo gosudarstva / Pod obshh. red. N.N. Gricenko [Fundamentals of Social State / General editor N.N. Gritsenko]. M., 2012.

13. Ohohonin E.M., Shaburova A.S. Pravovye osnovy formirovaniya social'nogo gosudarstva [Legal Fundamentals of Formation of a Social State]. Ekaterinburg, 2012.
14. Perspektivy razvitija mirovoj jekonomiki aprel' 2013: Doklad Mezhdunarodnogo valjutnogo fonda [Prospectives of the Global Economy, April 2013. The International Monetary Fund Report] // Mezhdunarodnyj valjutnyj fond [The International Monetary Found] // <http://www.imf.org>.
15. Prava cheloveka i pravovoe social'noe gosudarstvo v Rossii / Otv. red. E.A. Lukasheva [Human Rights and Legal Social State in Russia / Editor E.A. Lukasheva]. M., 2011.
16. Tihomirov Ju.A. Gosudarstvo [The State]. M., 2013.
17. United Nations Development Programme. Human Development Report 2013. // Human Development Report // <http://hdr.undp.org/en/2013-report>