

АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Раджапова Лола Нураддиновна

Независимый соискатель Академии МВД Республики Узбекистан

На сегодняшний день сущность социальной защиты радикально изменилась. Теперь его главная цель в условиях, когда совокупный доход семьи не может удовлетворить потребности ее членов связана с необходимостью избавить большую часть населения от нищеты. Узбекистан с первых лет реформ придавал большое значение социальной защите. В условиях перехода к рыночной экономике учитывая, что возникнет множество сложностей и препятствий и чтобы не допустить резкого снижения уровня жизни населения правительство страны в концепции проведения сильной социальной политики, перехода к рыночным отношениям определило меры по обеспечению социальной защиты широких, прежде всего его уязвимых слоев населения. Потому что в первые годы после распада бывшего союза и обретения независимости показатели уровня жизни населения были крайне низкими, то есть страна занимала последнее место в Союзе по реальным денежным доходам на душу населения, потреблению важнейших продуктов питания и предоставлению непродовольственных товаров и услуг. По официальным данным, значительная часть населения (особенно в сельской местности) жила в бедности. В 1989 году на душу населения в республике 44 процента существующих семей имели доходы ниже официально установленной минимальной заработной платы. По данным 1990 года, 70 процентов населения Узбекистана имели совокупный доход ниже минимального уровня, необходимого для существования. Итак, в начальный период перехода к рыночной экономике, в связи с тем, что проблема бедности являлась серьезной в нашей стране, был выбран путь принятия эффективных мер по защите бедных слоёв и проведения сильной социальной политики. Из опыта многих других стран было известно, что плавный переход к рыночным отношениям без трудностей и социальных конфликтов

невозможен. Принимая это во внимание, глава нашего государства неоднократно подчеркивал, что принцип всесторонней социальной поддержки населения в переходный период является главным правилом стратегии рыночной концепции и объективной необходимостью заранее продумывать меры предосторожности. Именно поэтому на первом этапе реформ расходы на социальную защиту составляли около трети бюджета республики. Таким образом, инструмент перераспределения использовался в широких масштабах, благодаря чему появилась возможность мобилизовать необходимые средства для реализации социальных мер. В связи с либерализацией цен в процессе перехода к рыночной экономике, увеличением уровня обесценивания валюты планомерное повышение минимального и среднего уровня доходов было и остается одним из наиболее приоритетных направлений в системе мер социальной защиты. В связи с напряженной ситуацией в социальной сфере наблюдаются такие явления, как негативные изменения в социальной структуре общества, обнищание населения, ухудшение здоровья населения, разрушение генофонда. На наш взгляд, социальная политика должна ставить перед собой долгосрочную задачу по доведению уровня жизни наших граждан до уровня жизни жителей развитых стран и должна полностью подчинить этой цели деятельность в этой области. В частности, обеспечение занятости населения должно занять свое место из центра государственной социальной политики и стать основным средством социальной защиты. При этом следует полностью использовать мотивационную силу труда.

По мнению российского учёного И.С. Маслова: «Недопустимо низкая оценка труда является препятствием на пути повышения эффективности производства, снижает конкурентоспособность продукции. Несправедливое определение уровня заработной платы приводит к потере интереса у сотрудников, не повышается производительность и качество труда, возникает безразличие к профессиональному росту. Слишком низкая заработная плата вызывает резкое снижение платежеспособности, ограничение спроса и потребностей. Это приводит к стагнации объёмов производства, экономического роста и технического прогресса»¹. Здесь хотелось бы признать, что негативные последствия, которые

могут возникнуть из-за несправедливости политики заработной платы, правильно указаны автором выше. С разработкой в Узбекистане стратегии перехода к рыночным отношениям, глубоко осозналось, насколько важно определение справедливых критериев оплаты труда в социальной защите населения. С разработкой и внедрением с первых лет независимости системы единых тарифных отчислений заработной платы, которая в дальнейшем регулярно совершенствовалась послужило укреплению позиций заработной платы как средство социальной защиты. В целом за годы независимости заработная плата, пенсии и социальные выплаты были увеличены более чем в 50 раз, что свидетельствует о том, что руководство нашей страны уделяет большое внимание заработной плате и ее значению в повышении уровня жизни, материального обеспечения и благосостояние граждан. Принятые меры по защите внутреннего потребительского рынка нашей страны и поддержанию потребления продовольственных товаров и основных видов продовольственных товаров на определенном уровне стали вторыми по значимости направлением социальной защиты населения. С этой целью были приняты указы первого Президента Республики Узбекистан «О мерах по стимулированию внешнеэкономической деятельности в Республике Узбекистан, привлечению и защите иностранных инвестиций», от 24 июня 1992 года «О мерах по дальнейшему углублению экономических реформ, защите интересов частной собственности и развитию предпринимательства» от 21 января 1994 года, «О мерах по усилению социальной защиты малообеспеченных семей» от 23 августа 1994 года. Согласно этим указам были приняты неотложные меры, такие как наполнение потребительского рынка, поощрение национальных производителей и предпринимателей, организация помощи отдельными товарами многодетным и малообеспеченным семьям. Так, упомянутые указы первого Президента нашей страны и ряд других правовых документов определили жесткие меры, направленные на решение задач стабилизации, эффективной защиты и развития внутреннего потребительского рынка². Благодаря мерам, принятым Правительством Республики Узбекистан на первом этапе экономических реформ осуществилась защита интересов наименее

обеспеченных, нуждающихся, социально уязвимых слоев населения. Это позволило предотвратить обнищание населения и обеспечить минимальный уровень жизни. В соответствии с темпами развития социально-экономических реформ, реализуемых в нашей стране, с первых лет независимости были внесены принципиальные изменения в политику социальной защиты населения, ее основная суть заключалась не в тотальной защите всех слоев населения, а в избирательной помощи, адресной социальной помощи конкретным слоям и отдельным лицам. Ведь необходимость в социальной защите трудоспособных и способных к самообеспечению граждан отпала с формированием навыков жизни в рыночных условиях. Принцип сильной социальной политики реализуется на всех этапах экономических реформ путем регулирования доходов, социального обеспечения и социальных гарантий, обеспечения занятости населения и формирования рынка труда, оказания социальных услуг населению, предоставления льгот. При оказании помощи упор делается на четко адресную социальную помощь лицам, объективно нетрудоспособным (детям раннего возраста, инвалидам, пожилым людям) потому что, из-за трудностей в рыночных отношениях, усиления конкуренции, несостоятельности единых экономических отношений следует учитывать, что рабочие места резко сократились, имеется несоответствие в виде низкого спроса на существующие трудовые ресурсы. В результате в обществе появились новые группы населения. Будучи в хорошей физической форме и желающими работать, они с трудом обеспечивают себя и свои семьи из-за отсутствия полной занятости. Нельзя игнорировать тот факт, что такие группы являются сегодня одним из главных очагов социальных волнений и нестабильности в нашем обществе.

По мнению российского учёного А.А. Разумова: «Традиционно основубедных слоёв составляли социально незащищённые люди (старики, маленькие дети, инвалиды). Однако сегодня центр тяжести в этой сфере все больше смещается к другой группе людей - "работающим беднякам" (очень низкооплачиваемым работникам, работникам экономически неблагополучных предприятий, людям с неполным рабочим днём и т.п.). Сегодняшние меры борьбы с бедностью и социальной защиты недостаточно учитывают институциональные изменения в

экономике и их социальные последствия»³. Признавая правоту мнения автора, такая ситуация характерна для нашей страны, и хотя в ходе реализации мер социальной защиты они обеспечиваются работой, но по объективным причинам избежать категорий населения, относящихся к малообеспеченным лицам, невозможно.

Хотя официальные показатели занятости не очень достоверны, однако в результате научных исследований, проведенных исследователями, показано, что ситуация отличается от той, что фиксируется в официальных отчетах. Принимая во внимание наличие объективных причин возникновения такой ситуации (состав и динамика населения, неравномерность распределения рабочей силы по регионам страны, «аграрный» фактор и т.д.), это наглядное свидетельство того, что методы и системы регистрации и учета занятости и безработицы в нашей стране далеки от совершенства.

По нашему мнению, в результате политики социальной защиты, реализуемой без достаточного учета реальной ситуации, целенаправленные меры поддержки могут оказаться недостаточно эффективными и не оказать положительного влияния на социальную стабильность общества.

Определение бедности населения в стране, официальное признание реальных показателей безработицы, пересмотр политики в области оплаты труда исходя из запросов и потребностей людей, поддержание стабильности в обществе являются важными условиями нашего развития. Правовые реформы, реализуемые в сфере социальной защиты, должны быть аналогичны вышеуказанным требованиям по своей цели и содержанию.

Социальной защитой населения занимаются представительные и руководящие органы государственной власти всех уровней. При этом законодательный орган, то есть представительный орган, выполняет функцию определения задач по отношению к исполнительным органам, а исполнительные органы - разъясняющую и реализующую функцию. Аналогичные отношения можно наблюдать и во взаимодействии верхнего и нижнего уровней государственных органов.

При разработке форм и методов социальной защиты, отвечающих требованиям рыночных отношений. Важно развивать систему органов, осуществляющих государственную деятельность, связанную с такой защитой, уникальный статус органов с разными правовыми полномочиями, их задачи и принципы взаимодействия с другими государственными и общественными органами. Также повышение эффективности работы государственных органов, связанных с социальной защитой и добиваться того, чтобы они выполняли возложенные задачи рационально, соблюдая требования законности и социальной справедливости является одной из актуальных проблем повестки дня.

Известно, что в ходе становления гражданского общества демократические аспекты государства укрепляются и реализация его функций отчетливо видна не только в позиции неправительственных организаций, но и в конкретной роли и значении органов государственной власти. Особенно ярко данная ситуация проявляется в социальной политике, реализуемой в новых независимых государствах, прошедших период перехода к рыночным отношениям и гражданскому обществу.

Принцип разделения властей, относительной независимости и взаимодействия, широко реализованный в правовых демократиях, хотя и является новшеством в государственности и юридической практике нашей страны, на самом деле, история человеческой цивилизации была знакома с этим принципом на протяжении тысячелетий, еще во времена Аристотеля⁴, а позднее и в средние века была выдвинута идея разделения властей⁵ и эта идея послужила одним из главных лозунгов Великой Французской революции XVIII века и была конституционно реализована.

Вообщем, согласно теории разделения властей, государственная власть понимается не как единое целое, а как совокупность функций различных властей (законодательной, исполнительной и судебной власти). С этим мнением трудно согласиться. Потому что они являются структурными частями, отдельными направлениями целого, то есть функцией управления обществом, находящейся под ответственностью государства. Это подтверждается и тем, что в статье 11

Конституции Республики Узбекистан государственная власть представляет собой единую целостную систему, а ветви власти трактуются как отдельные элементы этой целостной системы. Государственная власть, независимо от того, является ли она законодательной, исполнительной или судебной, не может существовать независимо от государства, а ее цели и задачи вытекают из общих целей и задач государства и согласуются с ними.

Сегодня для качественной реализации системы социальной защиты в Узбекистане созданы благоприятная социально-экономическая среда, необходимые правовые основы. Принципы социальной защиты гарантируются Конституцией Республики Узбекистан и выражаются в принятых законах. Гарантировано получение дохода в стране. Масштабное создание новых рабочих мест способствует обеспечению занятости населения и решает проблему безработицы. Развитие малого и среднего бизнеса особенно способствует решению проблемы занятости. Меры, реализуемые в сфере качества продукции и обслуживания населения, формируют защиту потребителей и обеспечение интересов населения. Предотвращение инфляции, поддержание покупательной способности сума, установление альтернативного контроля государства над бизнесом и торговлей, регулирование маркетинга, торговли, рекламы и т.д. развивают социальную защиту.

Социально-экономические реформы, осуществленные в период нашего независимого развития, были направлены на построение гражданского общества, основанного на рыночных отношениях и принципах. В этой связи Президент страны Шавкат Мирзиев на торжественной церемонии, посвященной двадцать пятой годовщине принятия Конституции Республики Узбекистан отметил: «...на основе правил и принципов, определенных в нашем Основном законе формируется эффективная национальная правовая система, органы государственной власти и управления, институты гражданского общества, реализуются масштабные реформы во всех сферах и отраслях нашей жизни, увеличивается социально-экономический, политический и военный потенциал государства, и сознание нашего народа все больше растет»⁶.

Следует отметить, что задача обеспечения исполнения законов является не только обязанностью исполнительной власти среди законодательной, исполнительной и судебной властей, но и организация реализации стратегических задач, поставленных по развитию экономики, управлению социальной и культурной жизнью на республиканском уровне, возлагается также задача обеспечения стабильности и благополучия в обществе, определения социальной справедливости.

По словам профессора Э.Х.Халилова, с первых дней создания Олий Мажлиса Республики Узбекистан в целях создания основательной и надежной правовой основы реформирования страны, создания справедливого демократического общества, ориентированного на развитую рыночную экономику ведётся устойчивая и последовательная работа»⁷.

Благодаря созданию в нашей стране двухпалатного парламента повысится законотворческая активность, будет еще более усовершенствована технология принятия законов, ускорится процесс принятия законов. Такое позитивное изменение повлияет на темпы нашего развития, принятие новых законов в соответствии с потребностями времени, включение многих важных социальных, политических и экономических отношений, которые ранее не регулировались законами и находились под властью ведомственных нормативных документов под сферой влияния закона и будет служит установлению правопорядка в нашей стране.

По нашему мнению, стабильное и последовательное законодательство имеет решающее значение для обеспечения верховенства закона, но это очень трудная задача. Целью этой задачи должно быть обеспечение их полной работоспособности и высокой эффективности путем обеспечения исполнения законов. При реализации этой задачи мы опираемся на ряд объективных и субъективных факторов.

К объективным факторам относятся:

во-первых необходимо, чтобы принимаемые законы были свободны от декларативного пустословия, предусматривали четко функционирующие правовые и экономические механизмы решения существующих проблем, регулирования

общественных отношений, четко определяли территорию и лиц, на которых распространяется действие закона;

во-вторых, принятые законы должны быть доведены до сведения граждан и соответствующих государственных органов. Соответственно, недостаточно ограничить публикацию текстов законов в прессе, необходимо создать новые, комплексные и эффективные системы доведения их до исполнителей. Потому что, когда граждане хорошо осведомлены о законах, они склонны подчиняться им беспрекословно;

в-третьих, следует усилить контроль за исполнением законов, прежде всего, усилить контроль со стороны самого законодателя. Для этого необходимо усилить деятельность Олий Мажлиса, его комитетов и комиссий, расширить их полномочия.

в-четвертых, законы должны находиться в центре регулярного внимания, обеспечивать их совместимость с жизнью и изменять их соразмерно происшедшим общественным событиям.

Академик Ш.З. Уразаев констатировал: «Закон обеспечивает необходимый порядок в обществе, предотвращает анархию, произвол, беззаконие, бесчинства». Обычные люди отождествляют понятие закона с понятием справедливости. Жить и работать по закону – значит жить и работать по справедливости. Все равны перед законом и каждый гражданин должен разговаривать с ним на «вы».

Власти должны обеспечить строгое соблюдение законов. Чтобы поднять престиж закона, необходимо хотя бы незначительно отклоняться от его сути»⁸.

В частности, допускать нарушения закона в любой форме должностными лицами ответственных государственных органов, не принимать мер против использования своего служебного положения в злонамеренных целях и ограничиваться «запугиванием» для галочки приводит к формированию и усилению ненависти людей ко всем уровням государственной власти, появлению моральной основы для совершения беззакония людьми. Не случайно борьба с коррупцией является глобальной проблемой, и страны объединили свои усилия в

этой области. Становится все более очевидным, что данная проблема не чужда системам власти нашей страны.

Поскольку в ходе комплексных реформ, реализуемых в нашей стране, формируются правовое государство и гражданское общество, «...необходимо, чтобы сильное центральное правительство сосредоточило свои усилия на главных национальных задачах, таких как оборона, государственная безопасность и безопасность граждан, порядок, внешняя политика, валюта и финансы, формирование налоговой системы, принятие законов и реализации других стратегических задач общества.

Большинство исследователей, занимающихся теорией и практикой формирования гражданского общества, отмечают, что процесс становления такого общества имеет две основные особенности. Во-первых, с усилением роли центральной власти в вопросах стратегии и безопасности, одновременно решение проблем, связанных с уровнем жизни и социальной защитой населения, будет постепенно передаваться неправительственным организациям, инициативным группам граждан, и органам самоуправления.

Однако это не должно привести к выводу о том, что роль и место государственной власти, особенно государственной исполнительной власти, в решении социальных вопросов полностью исчезнут. Ведь решение экономических и социальных проблем общества, забота о материальном благополучии граждан остается одной из важных функций государства. Важнейшей целью правового государства является обеспечение развития, мира и счастья своих граждан, и поэтому естественно, что все стороны общественной жизни находятся в центре внимания государства.

Одним из важных социальных прав, закрепленных в Конституции, является право на получение социального обеспечения. Это социальное страхование, когда человек нетрудоспособен гарантируется выплачиваемыми пособиями, пенсиями, трудоустройством лиц с частичной потерей трудоспособности на другие более легкие работы, другими формами социального обеспечения.

Пенсионные выплаты являются лишь частью социальной защиты. Поскольку пенсионеры представляют собой отдельную, уникальную группу населения, возникает необходимость организации социального обслуживания для них. Социальная защита предоставляется не только безработным, но и работающему населению. Поэтому законодательному органу следует принять специальные законы об оказании социальной помощи малообеспеченным и многодетным семьям. Однако поддержание уровня жизни нетрудоспособных людей и их защита остается одной из важных задач социальной функции государства.

Особенность правовых актов, регулирующих социальную сферу, состоит в том, что их нельзя назвать полностью сформировавшейся системой видов ветвей законодательства на современном этапе. Кроме того, создание единого кодифицирующего правового документа в виде кодекса, регулирующего все многообразие общественных отношений, охватывающего социальную правовую систему, вероятно, не представляется возможным.

В то же время отчетливо просматривается наличие системообразующих факторов в этой области. Это, прежде всего, общность предмета, принципов управления, области управления. Учитывая все вышеизложенное, необходимо определить совокупность нормативных документов, регулирующих реализацию социальных и экономических прав гражданина, как совокупность законодательства, состоящую из взаимосвязанных отраслей, подотраслей и институтов.

В целом законодательство о социальной защите включает в себя следующее:

а) нормативные документы, обеспечивающие социальную защиту в сфере занятости;

б) нормативные документы, регулирующие различные формы социального обеспечения;

в) документы, направленные на реализацию права на образование и создание для этого необходимых условий;

г) нормативные документы, обеспечивающие право на получение медицинской помощи;

д) нормативные документы, регулирующие развитие частной благотворительности.

Теперь обратимся к анализу законодательства, формирующего правовую основу государственной социальной защиты человека.

Действующее законодательство имеет первостепенное значение в формировании целей социальной политики и их реализации. При этом правотворческая практика должна действовать таким образом, чтобы правовые нормы не разрушали достигнутый уровень общественного развития, а, наоборот, давали толчок к дальнейшему развитию. Ведь в нынешних сложных экономических условиях человек не должен быть лишен того, что он имеет.

По этой причине большинство основных правовых документов по вопросам труда, здравоохранения и образования несколько раз перерабатывались в зависимости от новой социальной направленности. Существующую массу нормативных документов можно охарактеризовать по нескольким основаниям.

В зависимости от объекта социальной защиты можно выделить следующие группы нормативных документов:

- нормативно-правовые документы, определяющие территориальную социальную политику;
- нормативные документы, регулирующие трудовые отношения;
- нормативные документы, регулирующие материально-техническое снабжение;
- нормативные документы, обеспечивающие охрану здоровья;
- нормативные документы, обеспечивающие реализацию права на образование.

Следующие направления в системе социальной защиты - пенсионное обеспечение, государственное регулирование трудовых отношений - можно назвать относительно обеспеченными с правовой точки зрения направлениями.

В то же время ситуация в сфере законодательства в отношении системы социальной защиты представляет собой объективный процесс, определяемый особенностями периода перехода к рыночным отношениям и как следствие,

правовых реформ. Ведь многие отношения, которые должны быть юридически оформлены в обществе, еще не сформированы.

Рассмотренные проблемы, конечно, не могут охватить все вопросы, связанные с правовым регулированием системы обеспечения социальной защиты человека. Но это проблемы, которые необходимо решить в первую очередь.

Такой основы, определяющей уровень и цель ответственности граждан по социальной защите, в деятельности государства в социальной сфере не существует. Эта основа определила бы стратегию деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти в социальной сфере в период перехода к рыночным отношениям.

Таким образом, принцип реализации социальных и экономических прав человека и его социальной защиты через деятельность законодательного органа позволяет прийти к следующим выводам:

1. Объективные трудности, возникающие на этапе перехода к рыночным отношениям, уязвимость бедных слоев населения, необходимо совершенствовать и развивать их социальную защиту, для этого необходимо полнее использовать полномочия и возможности законодательного органа, создать прочную и надежную правовую базу социальной защиты.

2. Необходимо провести инвентаризацию законов о социальном обеспечении и социальной защите, усовершенствовать их в соответствии с велением времени. В частности, отсутствие специальных законов о социальной защите (не считая общих законов о социальной защите инвалидов и пожилых людей), что вопросы социальной защиты смешаны в законах, касающихся некоторых секторов и некоторых форм государственной службы делает актуальным проведение серьезной работы в этой сфере, принятие законов о социальной защите и ее критериях.

3. Отсутствие специального закона о социальном страховании, то, что различные формы работы социального страхования регулируются нормативно-правовыми документами, создают определенные трудности в этой сфере. Однако в странах СНГ подобные законы приняты давно⁹.

4. Считаем, что настало время объединить государственное социальное, пенсионное, медицинское и другие формы социального страхования в рамках единого закона, регулировать эти отношения на основе единых принципов и критериев.

5. Оказание социальной помощи нуждающимся группам граждан не урегулировано законодательно. В ведомственных нормативных документах это понятие понимается и трактуется по-разному. От этого страдают граждане, нуждающиеся в такой помощи. Соответственно, должен быть принят закон «О социальной помощи», в котором должно быть четко определено понятие «социальная помощь», ее формы, основания и порядок оказания помощи. В этом законе также должны быть определены организационные, правовые и финансовые основы социального обеспечения.

6. Повышение уровня конкретной направленности социальной защиты, для этой цели целесообразно привлекать наряду с государственными средствами негосударственные средства, в том числе спонсорские и пожертвования, и создавать правовые основы для их использования.

В целом мы считаем, что Олий Маджлису Республики Узбекистан следует активно совершенствовать правовую основу социальной защиты населения. Уже «с первых дней образования Олий Маджлиса основные направления его деятельности вошли в число приоритетов и задач независимого государства она определялась исходя из ее национальных интересов, конкретных целей демократических реформ, проводимых в нашей стране. Конституционная задача Олий Мажлиса – обеспечить своевременные глубокие демократические, экономические и социальные реформы законами на современном этапе развития нашего общества»¹⁰.