Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 313–318
*State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2023;(1):313–318

Слово молодым ученым

Научная статья
УДК 316.43
doi: 10.22394/2079-1690-2023-1-1-313-318

# СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

**Валерия Владимировна Провоторова**

Южно-Российский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростов-на-Дону, Россия, lera.provotorova@list.ru

***Аннотация.*** Статья посвящена анализу изменений российского законотворческого процесса через призму изменений социальной структуры общества. На примере актуального законодательства Российской Федерации, регулирующего социальное обслуживание граждан, предложена методологическая конструкция исследования социальной обусловленности современного законотворческого процесса через определение и оценку социальных факторов, субъектности, форм участия граждан, обращения к экспертному и общественному мнению, научно-аналитическое обоснование. Делаются выводы относительно необходимости социологического обеспечения законотворческого процесса, возможностях применения социологической методологии для его совершенствования в сторону социальной направленности через организацию форм широкого общественного обсуждения для обеспечения цивилизованного диалога государства и общества, а также достижения общественного согласия.

***Ключевые слова:*** законотворческий процесс, социально-демографические факторы, социальная структура общества, социальный механизм, общественный запрос

***Для цитирования:*** Провоторова В. В. Социальная обусловленность современного российского законотворческого процесса // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 313–318. https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-313-318

Young scientists

Original article

# SOCIAL CONDITIONING OF MODERN RUSSIAN LEGISLATIVE PROCESS

**Valeria V. Provotorova**

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, lera.provotorova@list.ru

***Abstract.*** The article is devoted to the analysis of changes in the Russian legislative process through the prism of changes in the social structure of society. Using the example of the current legislation of the Russian Federation regulating social services for citizens, the methodological design of the study of the social conditionality of the modern legislative process through the definition and assessment of social factors, subjectivity, forms of citizen participation, appeals to expert and public opinion, scientific and analytical justification is proposed. Conclusions are drawn regarding the need for sociological support of the legislative process, the possibilities of using sociological methodology to improve it towards a social orientation through the organization of forms of broad public discussion to ensure a civilized dialogue between the state and society, as well as the achievement of public consent.

***Keywords:*** legislative process, socio-demographic factors, social structure of society, social mechanism, public inquiry

***For citation:*** Provotorova V. V. Social conditioning of modern Russian legislative process. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2023;(1):313–318. https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-313-318

© Провоторова В. В., 2023

Законотворческий процесс – это подлинно социальная деятельность, в которой на равных началах принимают участие как государство, так и общество, совместной задачей которых является образование, оперативная, в соответствии с общественным запросом, коррекция, а также совершенствование законодательства. Законотворчество по сути своей представляет процесс принятия решений и содержит в себе социальный механизм, а также систему организационных действий.

Исследовать законотворческий процесс необходимо через анализ пути формирования нормы права, а именно необходимы: выявление субъекта, инициирующего решение; выделение ключевых характеристик процесса и акторов принятия решения; прогнозирование трансформации решения; оценка эффективности принятого в виде правовой нормы решения, поскольку речь идет о формировании общезначимых правил поведения.

Методологическая конструкция принятия решения должна выстраиваться через логику соотношения социальных факторов, оказывающих влияние на социальную структуру и процессы, необходимостью является оценка направленности – позитивной, либо негативной и степени влияния каждого на проведение в жизнь нормы права.

Значение имеет и исследование субъектности законотворческого процесса. Работающее решение как правило является результатом широкой вовлеченности населения в его принятие. Условиями такой вовлеченности являются: степень совпадения персонального интереса с общественным и государственным; степень признания и готовности законодателя привлечь к участию в нормотворчестве экспертного сообщества и широких масс населения; содержательность и социальная значимость принимаемого акта; наличие публичных платформ для дискуссий; гражданская солидарность и социальная сплоченность, единое представление о горизонтах планирования.

Формы этого соучастия могут быть самыми разнообразными. Самая очевидная – делегирование населением через механизмы представительной демократии депутатам законодательных органов власти соответствующих полномочий, что не отменяет участия граждан через депутатский наказ и отчет в формировании решения, когда речь идет о законодательных актах, принимаемых на основе конституционных гарантий.

Формы непосредственной демократии могут сформировать решение как общего характера, и, по этой причине не являются часто используемыми, так и решение местного значения, но каким бы ни был охват – оно будет являться обязательным для исполнения государственным органом.

Общественные объединения и их обращения, использование механизмов открытого правительства – обсуждения на электронных площадках субъектов, инициирующих решение – еще одна из форм соучастия, которые активно развиваются в наши дни.

Регулярный анализ общественного мнения, причем мнения, претендующего на компетентность и на выражение его в публичных аналитических отчетах квалифицированными организациями, проводящими прикладные социологические исследования на регулярной основе – важная составляющая как этапа подготовки решения, так и этапа его реализации [1, с. 116].

При гибком сочетании разнообразных форм совместного принятия решения открывается реальная возможность повысить качество законодательства, достичь гражданского согласия и эффективной реализации правовых норм, а в конечном счете – укрепить единое правовое поле государства и обеспечить социальный порядок на длительную перспективу.

Законотворческий процесс проявляется в форме деятельности юридической, содержательный же его аспект – социальный, поэтому социологический анализ законотворчества будет коррелировать с основными его этапами, которые определяются государством, но обращаться он будет каждый раз к актуальным событиям общественной жизни.

Схему социологического анализа законотворческого процесса можно представить тремя последовательно предопределяемыми социальными блоками:

- артикуляция проблемы;
- формирование решения;
- реализация решения [2, с. 86].

Процесс законотворчества запускается с получения от экспертной или квалифицированной широкой общественности информации о блоке социально-значимой проблематики, требующей разработки механизмов преодоления всех проблемных вопросов.

Формирование решения связано с адекватным определением целезадачного блока, выделением направлений реализации задач и их ресурсообеспеченности, сроков и ситуационных факторов: социальных, технологических, экономических и политических для минимизации потенциальных издержек и достижения максимальной эффективности.

Реализация решения возможна только при доведении до сознания обывателя новых образцов поведения. В этой части необходимо широкое информирование населения о законодательном оформлении решения и его народные обсуждения.

Такая модель социологического анализа, концентрирующегося на социальной обусловленности принимаемых решений, хорошо накладывается на сугубо юридическую схему принятия законодательных актов, которая состоит из следующих этапов:

- подготовка субъектом права законодательной инициативы текста законопроекта;
- обсуждение законопроекта;
- внесение законопроекта в Государственную Думу;
- предварительное рассмотрение;
- рассмотрение в чтениях;
- прохождение закона в Совете Федерации;
- прохождение закона у Президента РФ;
- опубликование закона.

Проведем социологический анализ законотворческого процесса на примере принятого в 2013 г. федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Инициатором принятия этого решения выступил Президент страны – Д. А. Медведев. 25 октября 2010 г., выступая на заседании президиума Государственного совета, Дмитрий Анатольевич счел необходимым обсудить подготовку нового закона о социальном обслуживании, уточнив, что он может касаться не только людей пожилого возраста, но и всего населения страны. Президент подчеркнул, что тема заботы о людях пожилого возраста – не та тема, которая является предметом общественного внимания, и по этой причине основой для формирования решений было избрано обобщение лучших региональных практик[1].

Таким образом, упомянутый выше закон стал пионерским в отношении формирования содержания – на основе лучших отечественных практик и с привлечением широкого обсуждения.

30 марта 2013 г. законопроект № 249303-6 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» был зарегистрирован и направлен Председателю Государственной Думы. Субъектом права законодательной инициативы выступило Правительство РФ, а первичными субъектами обсуждения – комитеты Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов; по охране здоровья; по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления; по вопросам семьи, женщин и детей.

Проблемное поле было очерчено инициатором в объеме 34 млн чел., интересантами нового акта были обозначены пожилые граждане, инвалиды, семьи с детьми, лица, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации[2]. Основными проблемными вопросами были обозначены: региональные различия в объемах социального обслуживания, доступность, качество, очередность предоставления социальных услуг. В течение двух лет, пока велась подготовка этого правового акта, законопроект проходил процедуру общественного обсуждения, организованную Минздравсоцразвития России. 5 сентября 2011 г. состоялась пресс-конференция, на которой был представлен законопроект

[1] Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета о социальной политике в отношении граждан пожилого возраста и повышении качества их жизни // http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/9332

[2] Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 1717п-П12 «О внесении проекта федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»» // https://sozd.duma.gov.ru/bill/249303-6#bh_histras

и далее, в течение 1 месяца любое заинтересованное лицо могло высказать свое мнение по поводу предлагаемых положений. Кроме того, законопроект неоднократно рассматривался органами государственной власти субъектов Российской Федерации [3, с. 142].

Основная идея этого акта – обеспечение социальной справедливости в части выравнивания объема получения социальных услуг в регионах. Этому способствует изменение источника финансирования. По прежнему законодательству середины девяностых годов, финансирование социального обслуживания было возложено на бюджеты субъектов Федерации, в новом законе в качестве основного источника финансирования прописаны средства федерального бюджета. Несомненно, это важный шаг со стороны центральной власти, свидетельствующий о накопленном к тому времени социально-экономическом потенциале и о готовности взять серьезный объём ответственности, а также нового организационного и контрольного функционала.

Кроме того, законодатель по сути выстроил новую модель организации социального обслуживания с вовлечением новых субъектов. Для этого были осуществлены изменения в содержании основных понятий. Ключевое понятие «социальное обслуживание» стало толковаться расширительно, чтобы не ограничивать субъектность, варианты предоставления услуг, а также расширить их перечень.

Помимо уточнения уже имеющихся, были введены и новые понятия, отражающие изменения в парадигме государственной социальной политики, например, «поставщик социальной услуги», «получатель социальной услуги». Введение понятия «поставщик» позволило расширить рынок социальных услуг, интегрируя туда коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальных предпринимателей. Формулировка «получатель» заменила предыдущую, не слишком вписывающуюся идейно в систему российских социокодов – «клиент», ведь социальная работа – это, прежде всего помогающая профессия, требующая особого призвания, а не просто профессиональное занятие, служащее источником средств к существованию.

Возвращаясь к новой модели социального обслуживания, необходимо отметить и нормы, которые не только расширили список участников этого рынка услуг, но и интегрировали со временем новые механизмы – инновационные подходы предоставления социальных выплат и услуг в системе «социального казначейства» – в проактивном режиме; определение объема услуги через ее стандарт, социальный заказ, независимую оценку качества социального обслуживания через, в том числе, опрос граждан.

Еще одним важным акцентом стало определение круга лиц, имеющих право на предоставление бесплатных социальных услуг. По сравнению с предыдущим законодательством, категория безработных граждан была исключена из этого списка, что указывает на стремление законодателя строить государственную социальную политику без культивирования иждивенческих и потребительских моделей поведения у социально уязвимых слоев населения.

Однако необходимо отметить, что, начиная с 2020 г., а также весьма активно в 2022 г. (в условиях пандемии и антироссийских санкций), граждане терявшие работу пользовались оперативными мерами поддержки федерального Правительства, которые вводились в практику, как правило, правительственными распоряжениями [4, с. 16].

Блок формирования решения, таким образом, состоял в определении системы социального обслуживания, перечней услуг и полномочий органов публичной власти, порядков получения услуг и расчетов платы за них, а также стандартизацию услуги.

Принятие данного законопроекта активизировало и изменения других нормативных актов. Прежде всего, они коснулись национальных стандартов социального обслуживания и стандартов социальных услуг, которые частично были актуализированы или разработаны вновь.

Это было связано с необходимостью легитимации новой модели социального обслуживания, которая предполагала во-первых, – необходимость обеспечения в полном объеме потребности населения в социальных услугах на местах; во-вторых, – возможность формирования негосударственного сектора социального обслуживания с условием равного доступа на этот рынок; в-третьих – обеспечение прежде всего социальной эффективности и качества предоставляемых услуг.

Таким образом, центральным смысловым элементом модели стала сама социальная услуга как общественный запрос, а не организация-монополист, ее предоставляющая и получающая определенный объем финансирования из бюджета и отчитывающаяся самостоятельно по показателям качества и эффективности, которые были определены для самой этой организации. То есть акцент был смещен на услугу, именно к ней привязано теперь и финансирование, и показатели эффективности и качества, что позволяет государству управлять процессом оказания социальных услуг, контролируя ее исполнение.

И, хотя, социальная эффективность является приоритетной, данная модель позволяет оптимизировать объем ресурсов, прогнозируя потребности в услугах и осуществляя расчеты через подушевые нормативы, и, в конечном счете, – формировать адекватный объем государственного задания, выставляемый на конкурсной основе на торги, с целью достижения экономической эффективности в равной степени.

Блок реализации решения прежде всего связан с продвижением общественного контроля и привлечением к этой деятельности заинтересованных организаций. Необходимо отметить, что нормы закона, касающиеся независимой оценки качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания, были сформулированы при активном участии представителей общественных организаций в ходе общественных обсуждений законопроекта. В соответствии с этими нормами, на сегодняшний день, все организации, предоставляющие социальные услуги прошли процедуры независимой оценки, которые проводили общественные советы. При этом на руководителей этих организаций была возложена персональная ответственность за непринятие мер по устранению недостатков, выявленных в ходе указанных процедур. Кроме того, качество социального обслуживания – важный параметр деятельности руководителей регионов.

В развитие данного начинания, Министерство труда и социального развития инициировало еще одну меру, позволяющую отслеживать удовлетворенность населения в отношении качества предоставления социальных услуг – это регулярный опрос граждан, интегрированный в структуру официального сайта ведомства, позволяющий любому гражданину высказаться о конкретной организации-поставщике услуги. По итогам обобщения эмпирических данных готовятся рекомендации для поставщиков услуг по улучшению их работы.

Организационно-правовая сторона законотворческого процесса в нашем примере выглядела следующим образом: после рассмотрения профильным комитетом и получения заключения Общественной палаты Российской Федерации, законопроект дорабатывался в рамках трех чтений, получил поддержку Парламента Кабардино-Балкарской Республики, и прошел успешное голосование в Государственной Думе (только в рамках первого чтения 89 депутатов проголосовало против принятия законопроекта, в последующих двух чтениях против голосовали 3 и 1 человек соответственно), далее законопроект успешно прошел рассмотрение Советом Федерации и Президентом. Всего этот цикл занял восемь месяцев.

Стоит отметить, что рассматриваемый закон меняется в соответствии с требованиями времени и общественно-политической повесткой, а также социально-экономическими трендами по сей день, последние изменения в него были внесены в конце декабря прошлого года. Очевидно, что и в текущем году нормы могут измениться в свете очередного Послания Президента Федеральному Собранию[1], в рамках которого Президент предложил создать специальный государственный фонд, задачей которого станет адресная, персональная помощь семьям погибших бойцов и ветеранам специальной военной операции с отделениями во всех регионах. Кроме того, можно прогнозировать и появление целого комплекса нормативно-правовых актов, регулирующих предложение Президента уже относительно закрепления персональных социальных работников за семьями участников специальной военной операции.

Безусловно, эти меры еще в большей степени трансформируют законотворческий процесс, преломляя его в сторону социальной направленности и актуализируя его междисциплинарное научное обоснование. В этой связи, по нашему мнению, будет особенно востребована работа по созданию единого Социального кодекса, который аккумулирует в себе все нормы, обеспечивающие реализацию

[1] Послание Президента Федеральному Собранию 21.02.2023 // http://kremlin.ru/events/president/news/70565

социальных прав граждан, и упростит как работу органов публичной власти, курирующих социальную поддержку и защиту, так и повысит информированность, а в перспективе – правую грамотность граждан. Подобные примеры уже существуют в ряде регионов страны, их оценка и тиражирование, а также развитие до полноценного текста потребуют как методологического обоснования, причем не только с точки зрения юридической науки, так и широкого общественного обсуждения, что в перспективе упрочит практику цивилизованного диалога государства и общества и будет способствовать достижению общественного согласия.

**Список источников**

1. Иванов А. В., Новоженина О. П. Социальные детерминанты обеспечения эффективности государственного управленческого решения / Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. М.: Проспект, 2023. С. 113–142.

2. Зинченко Г. П., Зинченко Я. Г. Управление поселениями и организациями. Монография. Ростов н/Д., 2017. 192 с.

3. Фирсов М.В., Лельчицкий И.Д., Черникова А.А., Ивлева С.А. Основные тенденции развития социальной работы в период постмодернизации: динамика с 2004-го по 2019 гг. // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Педагогика и психология. 2022. № 4 (61). С. 141–150.

4. Вдовина М.В., Фирсов М.В., Карпунина А.В., Черникова А. Адаптация к изменениям труда в организациях социального обслуживания в условиях covid-19: результаты социологического опроса // Теория и практика общественного развития. 2022. № 10 (176). С. 14-22.

**References**

1. Ivanov A. V., Novozhenina O. P. Social determinants of ensuring the effectiveness of state management decisions. In: *Efficiency of state management decisions in the conditions of digitalization* : monograph. S. M. Zubarev (ed.). Moscow: Prospect; 2023. С. 113–142.

2. Zinchenko G. P., Zinchenko Ya. G. *Management of settlements and organizations*. Monograph. Rostov-on-Don; 2017. 192 p. (In Russ.)

3. Firsov M. V., Lelchitsky I. D., Chernikova A. A., Ivleva S. A. The main trends in the development of social work in the period of postmodernization: dynamics from 2004 to 2019. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pedagogika i psikhologiya = Bulletin of Tver State University. Series: Pedagogy and Psychology*. 2022;4(61):141–150. (In Russ.)

4. Vdovina M. V., Firsov M. V., Karpunina A. V., Chernikova A. Adaptation to labor changes in social service organizations under covid-19 conditions: results of a sociological survey. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and practice of social development*. 2022;10(176):14–22. (In Russ.)

***Информация об авторе***

В. В. Провоторова – аспирант кафедры социологии ЮРИУ РАНХиГС.

***Information about the author***

V. V. Provotorova – Postgraduate Student of the Department of Sociology of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 27.02.2023; одобрена после рецензирования 09.03.23 принята к публикации 10.03.2023.

The article was submitted 27.02.2023; approved after reviewing 09.03.2023; accepted for publication 10.03.2023.