**Оглавление**

Введение 3

1. Становление и развитие государственной политики по социальной защите населения 9

1.1 Зарождение и развитие государственной политики призрения и социального обеспечения населения в России 9

1.2 Становление и развитие государственной политики призрения и социальной помощи за рубежом 16

2. Современная государственная социальная политика по решению социальных проблем населения 33

2.1 Современные правовые основы социальной защиты населения 33

2.2 Опыт реализации государственной социальной политики на региональном уровне 59

Заключение 71

Список литературы 75

**Введение**

**Актуальность темы дипломной работы.** Каждый человек, вступая в жизнь, застает мир вещей, предметов, произведенных предшествующими поколениями людей, различные политические социальные институты и учреждения, а также социальные нормы, религиозные догматы, эстетические идеалы и другие формы общественного сознания.

Только овладев необходимыми знаниями и профессиональными навыками, человек может активно включиться в общество как член определенной социальной группы, класса, трудового коллектива, общественной или политической организации, собственник имущества, производитель материальных или духовных благ. Словом, государство обязано не только обеспечить свободное развитие личности, но и создать условия, при которых каждый имел бы реальную возможность проявить свои знания, способности в общественно полезном труде.

Государство способно выполнить названные задачи, только опираясь на мощную и стабильную экономику, обеспечивающую материальное благополучие и процветание общества. Весьма важно и то, чтобы материальный источник достойной жизни был поставлен в прямую зависимость от участия каждого в общественно полезном труде.

Свое материальное благополучие человек должен создавать сам. Государство способствует ему в этом и тем более не создает искусственных препон для трудовой и предпринимательской деятельности человека, самореализации его творческих потенций как личности. Однако в современном обществе далеко не каждый своим трудом или иным законным способом может обеспечить материальное благополучие и достойную жизнь, поэтому государство принимает и последовательно проводит специальные меры по улучшению материального положения как населения страны в целом, так и отдельных социальных слоев, категорий общества. Такое государство называют социальным государством, про такое государство говорят, что оно проводит эффективную социальную политику.

В ст. 25 Всеобщей декларации прав человека сказано:

«1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой»[[1]](#footnote-1).

Аналогичные нормы содержатся также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (ст. ст. 10, 11)[[2]](#footnote-2).

Поиск наиболее эффективных, проверенных временем и на практике путей развития права социальной работы и устройства социальных служб идет сегодня по двум основным, связанным друг с другом направлениям: заимствуется современный опыт развитых зарубежных стран и изучается своя собственная культура, традиции права общественного призрения и обеспечения.

Специалисты права справедливо замечают, что сегодня актуальны и требуют серьезного изучения и проработки практически все аспекты проблемы социальной защиты населения России. Среди них: экономические и правовые механизмы, организационные формы и практические методы. А также взаимосвязь различных областей социального обслуживания: государственной, религиозной, общественной и частной.

Вышеизложенное определяет, почему проблема поиска оптимальных форм и методов социальной защиты населения представляется **актуальной проблемой.** Проведенный соц. опрос подтверждает это. См. приложение 1.

**Степень разработанности темы исследования.** Данной проблеме посвящено достаточное количество исследований в отечественной и зарубежной литературе. Так, еще в начале XX в. Л.А. Тихомиров выработал концепцию, не потерявшую значения и в наши дни. Он определял государство как «союз членов социальных групп, основанный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью». Идеи Л.А. Тихомирова во многом разделял выдающийся государствовед И.А. Ильин. Социальное государство и основные методы его построения исследовались в трудах Гонтмахера Е., Кухтевича Е. и других.

Однако комплексного исследования форм и методов социальной защиты населения, охватывающего столь обширную предметную область, имеющего важнейшее значение в праве социального обеспечения и практической жизнедеятельности населения России, не проводилось.

**Объектом исследования** данной дипломной работы является процесс построения социального государства.

**Предмет исследования** – Государственная политика, формы и методы социальной защиты населения.

**Цель исследования:** выявление оптимальных форм и методов государственной социальной защиты населения.

**Основная гипотеза исследования.** Предполагается, что современное социальное обслуживание – самостоятельный, независимый вид права социального обеспечения, базирующийся на отдельных законах, регламентирующих деятельность учреждений социального обслуживания.

В соответствии с целью и гипотезой исследования были поставлены следующие **задачи:**

* проанализировать различные определения понятия «социальное государство»;
* изучить историю государственной социальной политики в годы существования СССР;
* проанализировать мировой опыт проведения эффективной социальной политики;
* описать правовое обеспечение социальной политики в современной России;
* систематизировать основы социальной политики, проводимой на региональном уровне.

**Методологическая и теоретическая основы решения задач. В** целях получения достоверных результатов, их научного обоснования комплексно использовались методы исторического системного и сравнительного анализа, статистический метод и методы конкретно-социологических исследований.

Юридической базой исследования явились нормы социального законодательства права социального обеспечения и обслуживания, соответствующие международные правовые акты, законы Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты.

Для достижения цели совершенствования теоретических основ по исследуемой проблеме потребовался междисциплинарный подход и комплексный анализ научных трудов по целому ряду смежных дисциплин. Среди них: история социальной работы, теория социальной работы, технология социальной работы, теория государства и права, история отечественного государства и права, история государства и права зарубежных стран, а также теоретические и прикладные разработки в сфере социального обеспечения и обслуживания уже упоминавшихся нами авторов.

**Научная новизна и практическая значимость исследуемой проблемы.** Научная новизна данной работы заключается в систематизации отечественного и мирового опыта проведения социальной политики и выдача рекомендаций по ее оптимизации в РФ, в первую очередь, на региональном уровне.

В соответствии с предметной областью исследования, его новизной **на защиту выносятся следующие основные положения,** составляющие теоретические, правовые основы социального обслуживания учреждений социальной сферы:

1. Целесообразно изучение права социального обеспечения и обслуживания различных категорий граждан с исторических позиций, охватывая период с ХV века по настоящее время. Это дает возможность представления целостного, эволюционного развития права социального обеспечения.

2. Исторические и социальные процессы развития государства взаимосвязаны и взаимообусловлены на всех этапах жизнедеятельности.

3. Необходимо изучение современными юристами-правоведами правовых основ становления и современного опыта социального обслуживания за рубежом, чтобы по-новому осмыслить собственный опыт и нормы права социального обеспечения и обслуживания.

**Структура работы** определяется логикой исследования и, отражая последовательность решения поставленных задач, включает: введение, две главы, заключение, список литературы и приложения.

**Содержание работы.**

**Во введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая и теоретическая база. Раскрывается новизна и практическая значимость исследования, основные положения, выносимые на защиту, апробация результатов исследования.

**В первой главе «Становление и развитие государственной политики по социальной защите населения»** раскрывается зарождение и становление права социального обеспечения в России. В первой главе рассматривается становление и развитие права социального обслуживания за рубежом. На примере Франции, Германии, США рассмотрена законодательная база социального обеспечения, учреждения социального обслуживания, кратко описана деятельность учреждений, выполняющих функцию обслуживания населения.

**Во второй главе «Современная государственная политика по решению социальных проблем населения»** рассматриваются современные основы социального обслуживания в России. Правовой основой социального обслуживания указанных выше категорий является: Конституции РФ, законы РФ, постановления Правительства РФ, содержание которых и раскрывается в дипломной работе.

Наряду с правовой основой раскрываются: современные подходы к определению социального обслуживания, принципы, виды, право граждан на социальное обслуживание; учреждения и предприятия социального обслуживания, оплата социального обслуживания. Во второй главе также изучается система социального обслуживания Ростовской области.

**В заключении** по каждому параграфу сделан краткий вывод, отражены наиболее важные практические рекомендации, получившие обоснование в дипломной работе.

Завершает дипломную работу **список литературы,** изученной и использованной автором в процессе подготовки дипломной работы. Список литературы оформлен в соответствии с требованиями ГОСТ 7.1–84 «Библиографическое описание документа». В **Приложении** имеются материалы прикладного характера, которые были использованы в процессе разработки темы.

**1. Становление и развитие государственной политики по социальной защите населения**

**1.1 Зарождение и развитие государственной политики призрения и социального обеспечения населения в России**

Сосредоточение дела призрения в государственных учреждениях началось в России после воцарения династии Романовых в 1613 г. Был учрежден Аптекарский Приказ, а с 1670 г. при царе Алексее Михайловиче (1645–1676) – Приказ строения богаделен. Но эта мера, по-видимому, была вызвана, не решением осуществить какую-нибудь систему общественного призрения, а только усилением благотворительной деятельности, как самого царя Алексея Михайловича, так и ближайших к нему лиц. Но уже в этот период времени появляется необходимость перехода к системе общественного призрения. При этом ясней начинает обозначаться и сама система общественного призрения, в задачи которой входит не только милостыня бедным, но и предоставление трудоспособным нуждающимся заработка, а позднее даже и наказания за тунеядство.

Земский сбор 1681 г. (царствование Федора Алексеевича) побуждает правительство подготовить в 1682 г. особый акт, открывающий новые взгляды на общественное призрение. Но, по-видимому, смерть Федора Алексеевича затормозила действие этого акта[[3]](#footnote-3).

Развитие мер общественного призрения в определенной системе принадлежит уже Императору Петру Великому. Систематизируя обширный ряд узаконений и распоряжений его, нельзя не видеть, что им были затронуты все важнейшие и, так сказать, основные вопросы призрения. Он подробно останавливается на необходимости различать нуждающихся по причинам их нужды и определять помощь в соответствии с этой нуждой. Он указывает на предупреждение нищеты как на лучший способ борьбы с ней; выделяет из нуждающихся работоспособных, профессиональных нищих и др. категории их. Он принимает решительные меры к урегулированию частной благотворительности, определяет организованную помощь общества, устанавливает органы призрения и необходимые для развития дела средства. Применяемые им меры составляют уже не ряд разрозненных и не связанных между собой попыток, а цельную систему, отличающуюся известной выдержанностью и последовательностью[[4]](#footnote-4).

При обзоре мероприятий Петра Великого в области общественного призрения необходимо отметить, что, внося в него так много нового, он не мог не сознавать крайней необходимости новых источников средств на призрение. Без этих источников невозможна была реформа призрения, а потому при нем:

* вдвое против прежнего, был увеличен сбор венечных денег за венечные памяти со всех вступающих в брак;
* воспрещена вольная продажа восковых свечей и предоставлена исключительно церквам («понеже церковные имения нищих имения суть»);
* установлен вычет из жалованья у всяких чинов людей, «кроме солдат, по одной копейке с рубля на содержание госпиталей»;
* введено в монастырях обучение монахинь рукоделиям и ремеслам с целью обращения вырученных за эти работы денег «на общую монастырскую пользу, а не на собственные свои потребы»;
* сбор доброхотных подаяний в церквaх в два кошелька, из которых один предназначен был на покупку церковных потреб, а другой – на госпиталь;
* штрафные деньги с раскольников установлено обращать на богоугодные дела[[5]](#footnote-5).

Как ни незначительны, в общем, были средства, получавшиеся от этих источников, но сам факт обособления их, со специальным назначением, указывает на сильное желание прочно организовать и поставить дело общественного призрения.

Несомненно, что великий преобразователь России, устанавливая деление нуждающихся на категории и виды призрения сообразно с нуждами этих категорий, принимая на себя и на государство законодательное упорядочение призрения и поручая выполнение его в значительной части организованным общественным силам, отрицая при этом безразборчивую раздачу милостыни, стоял на совершенно твёрдой почве и на правильном пути.

При преемниках Петра Великого и до издания учреждения о губерниях (7 ноября 1775 г.) заведывание призрением лежало на Правительствующем Сенате, без определения которого никто не мог быть помещен в богадельню. До этого же времени в области призрения правительство придерживалось предначертаний Петра Великого. Екатерина II первые годы своего царствования тоже следовала им, значительно смягчив, однако, карательную систему его по отношению к нищим.

Законодательным актом от 7 ноября 1775 г., получившим название «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи», была заложена государственная система общественного призрения. Законодательство Екатерины II решительным образом поворачивало дело призрения от земского общественного принципа, где помощь бедным оказывали земские люди на общественные средства, в сторону централизации на государственной бюрократической основе, где призрением сирых и убогих занимались чиновники полиции и приказов.

К 1862 г. складывается определенная система учреждений социальной помощи:

* лечебные заведения (больницы, дома для умалишенных);
* заведения призрения (богадельни, инвалидные дома, дома для неизлечимых больных);
* учебно-воспитательные заведения (воспитательные дома, сиротские дома, училища для детей канцелярских служащих);
* институты пансионеров, местные благотворительные общества[[6]](#footnote-6).

С 60-х гг. ХIХ в. в социальную работу включились земские самоуправленческие органы, деятельность которых в сфере общественного призрения по мере укрепления институтов самоуправления становилось все более широкой и разносторонней. Земский опыт свидетельствует, что успешное выполнение государством своих функций и задач, в том числе в повышении уровня жизни народа, с объективной необходимостью предполагает активное участие широких социальных слоев в государственной и общественной жизни.

В историческом опыте социальной работы в России в предреволюционный период значительный интерес представляет деятельность органов городского самоуправления на тяжелой в российских условиях ниве общественного призрения. За почти пятидесятилетний период своего, существования городские думы и управы подняли и во многом освоили до того практически нетронутый пласт городской жизни в виде многоликой социальной сферы, на которую в годы крепостного строя у государственной бюрократической администрации никогда не хватало необходимого внимания.

Целенаправленную и интенсивную работу по развёртыванию сети образовательных заведений, налаживанию медицинского обслуживания местного населения, формированию системы, социальной помощи нуждающимся городские думы и управы вели в тесном взаимодействии с земскими самоуправленческими органами, благотворительными обществами, государственными ведомствами. Их деятельность способствовала расширению сети благотворительных заведений различного профиля. В конце 90-х гг. на средства благотворительных обществ, частных лиц, городских общественных управлений и земств в губернских и областных городах содержалось 5270, а в уездных городах и других поселениях 9584 (богадельни, детские приюты, больницы, училища) благотворительных заведений.

Во второй половине XIX в. входила в жизнь и набирала силу практика страхования рабочих и их призрения в связи с болезнью, увечьем или старостью. Начало решению этого вопроса положили законы 1861 и 1862 гг., согласно которым пенсии за утрату трудоспособности по увечью и за многолетнюю работу из-за престарелого возраста были введены на государственных и частных предприятиях горнозаводской промышленности, для чего создавались товарищества со вспомогательными кассами.

В 80-е гг. XIX в. эта проблема привлекала все большее внимание правительств и промышленников. В движение за обязательное страхование рабочих включились «Общество для содействия русской промышленности и торговли», Московский биржевой комитет и ряд других предпринимательских организаций. В 1881 г. комитет «Общества» выступил с проектом учреждения государственной кассы страхования рабочих от несчастных случаев и государственной пенсионной кассы трудящихся. По проекту «Общества» капитал первой кассы составлялся, из средств фабрикантов, а капитал второй кассы создавался за счет взносов самих страхующихся. Со своей стороны, Московский биржевой комитет для страхования рабочих предложил обложить предпринимателей специальным сбором.

В 90-е гг. в правительственных и промышленных кругах активно обсуждался вопрос о социальном обеспечении рабочих, получивших увечья на производстве. При этом правительство, склонялось к тому, чтобы ввести принцип ответственности предпринимателей за травматизм. Именно в этом духе, были составлены проекты законов, предложенные Государственному совету министрами финансов И.А. Вышеградским в 1889 г. и С.Ю. Витте в 1893 г. Ввиду сопротивления промышленников эти проекты были отложены[[7]](#footnote-7).

Однако в конце 90-х гг. движение за введение обязательного страхования рабочих приобрело такой общественный вес, что не считаться с ним не, могли ни правительство, ни предпринимательские круги. Поэтому 2 июня 1903 г. правительство издало закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горнозаводской промышленности. Он стал первым законом, в основу которого был заложен принцип обязательного страхования.

Рассмотрим теперь историю социальной политики в эпоху СССР.По высказываниям некоторых ученых, в СССР существовала паттерналистическая модель социальной защиты с финансированием, главным образом, из государственного бюджета 95 и более процентов, ассигнованием с бюрократической системой распределения фондов социального обеспечения. В этой модели присутствовали элементы «государства всеобщего благосостояния».

В 1918 году (впервые после установления Советской власти) по личному указу В.И. Ленина всем центральным и местным органам управления была поставлена задача по выделению вопросов социальной помощи и поддержки грудящихся в отдельную систему исследования[[8]](#footnote-8).

В год образования СССР изменилось само понятие «социальное обеспечение». Оно звучало так – «государственная система материального обеспечения и обслуживания всех граждан СССР в старости, болезни, при полной или частичной утрате трудоспособности, а так же многодетных семей». Осуществляется оно за счет государственных и общественных средств.

Особое внимание стало уделяться пенсионному обеспечению и пособиям.

К 1929 году Советская власть в законодательном порядке утвердила полное социальное обеспечение трудящихся, всех видов потери трудоспособности и, впервые в мире, – от безработицы, за счет нанимателей и государства, при помощи профессиональных союзов[[9]](#footnote-9).

Социальное обеспечение, бесплатная медицина, образование не на таком высоком уровне существовало в нашей стране. До 60-х годов XX века в нашей стране социальные задачи традиционно включались в экономическую политику, и только с конца 60-х годов социальная политика выделяется в особое направление партии, хотя и была тесно связана с экономической деятельностью.

Наряду с выплатой пенсий и пособий, существовало немало других видов обеспечения[[10]](#footnote-10). Среди них были: профессионально-техническое обучение и переобучение инвалидов, их трудоустройство, предоставление инвалидам бесплатной протезно-ортопедической помощи и специальных транспортных средств и т.д.

В СССР проблема социально-правовой защиты населения как самостоятельная не рассматривалась, поскольку внутренними характеристиками социалистической системы были полная занятость, бесплатные здравоохранение и образование, гарантированность государственных пенсий и т. д[[11]](#footnote-11). Принцип социальной справедливости гарантировал людям работу и заботу, хотя в системе социальной защиты СССР были и свои недостатки (излишняя «уравнительность», не всегда высокое качество оказываемых услуг и т.д.)[[12]](#footnote-12).

Особенностью концепции государственной социальной политики в 1990-е гг. (постсоветский период) является ее направленность на «стабилизацию уровня жизни граждан», тогда как в предшествующие годы она строилась на распределительной и перераспределительной стратегии общественных фондов потребления.[[13]](#footnote-13)

Новые социально-политические реалии выдвинули следующие основные задачи:

* усиление адресности социальной поддержки слабо защищенных групп населения;
* обеспечение основных социальных гарантий;
* сдерживание массовой безработицы;
* адаптация и социальная поддержка вынужденных мигрантов.

**1.2 Становление и развитие государственной политики призрения и социальной помощи за рубежом**

В работах, затрагивающих вопросы типологии социальной политики различных стран, обычно выделяются три типа социальной политики: либеральный (обычно социал-демократический), консервативный (жестко рыночный) и социалистический (реализует систему социальной поддержки на основе принципа «кто ты есть», где социальные услуги оказываются независимо от доходов и трудового статуса получателя).

Выделяются также различные модели социальной политики с точки зрения механизма и масштабов государственного регулирования социальной сферы: интервенционистские и компенсаторные модели.

Можно классифицировать социальную политику и в зависимости от ее подчиненности решению тех или иных важнейших проблем, например, от ее нацеленности на решение, прежде всего, экономических проблем, от степени взаимосвязи социальной и экономической политик, например, может наблюдаться относительная независимость социальной политики и экономической, либо, случай скорее теоретический, непосредственная подчиненность экономической политики решению социальных задач. В конечном счете, речь идет об оценке степени «социальной ответственности» государства перед гражданами, о методах (способах), при помощи которых стремятся достичь «всеобщего благосостояния».

Системы государственной социальной политики в каждой стране складывались с учетом исторических условий и, несмотря на схожесть и однотипность решаемых задач, имеют различия в подходах, методах и организационном оформлении.[[14]](#footnote-14)

Эти различия особенно заметны при сравнении европейской и американской моделей.

Развитие системы социального обеспечения на европейском континенте имеет более длительную историю. Характерной чертой американских поселенцев была опора на собственные силы личную инициативу и стремление максимально уменьшить влияние на себя государственных структур. Подобный индивидуалистический подход наложил отпечаток и на формирование социальной политики государства в США, начало которой характеризуется периодом великого кризиса 1928–1933 годов[[15]](#footnote-15).

Европейская модель социальной политики и социальной защиты вплоть до наших дней, базируется на теории «государства всеобщего благосостояния». В ее основе лежит концепция «естественных прав» человека.

Социальное законодательство европейских стран отличается от американского более высокой степенью участия государства в определении направлений, планирования, финансирования и проведение в жизнь социальной политики.

При этом следует подчеркнуть значительную роль в предоставлении социальных услуг местными органами самоуправления и, наконец, большой охват населения различными социальными услугами.

Понятие «государства всеобщего благосостояния» вошло в обиход после второй мировой войны. Государство всеобщего благосостояния формирует развитую систему социальной помощи всем гражданам, обеспечивает доступность медицинских, образовательных, психологических, юридических и других жизненно важных услуг. Конечно же, модели такого государства в каждой стране свои и отличаются как способом, так и результатом решения проблем достижения всеобщего благоденствия. Но всеобщим для многих европейских стран является процесс перераспределения ответственности за жизненный путь личности с самого индивида, семьи, общины, благотворительных организаций на институты государства. По оценке специалистов государство всеобщего благосостояния дорогое, расточительное, к тому же услуги социальной поддержки в европейских и других странах предлагают не только государственные, но и частные организации, при этом у людей появляется возможность выбирать, кому и за какие услуги платить.

Основные постулаты теории «государства всеобщего благосостояния» это примерно одинаковые возможности для реализации жизненных планов, обеспечения достойного уровня жизни, стремление к нарастанию социального равенства и справедливости.

Однако экономические трудности в западноевропейских странах в 90-х годах стали причиной кризиса «государственного благосостояния», свертывание ряда государственных социальных программ, так, например: экономический спад, растущий дефицит бюджета в Германии в 90 млрд. долларов, государственный долг Бельгии и Италии превышает их ВВП, старение населения, удорожание медицинской техники и другие факторы способствовали изменениям в государственной социальной политике.

По мнению западных экспертов, идеалы «государства благосостояния» в определенной мере устарели и не вполне соответствуют современным условиям. В конце XX века модель «государства всеобщего благоденствия» подвергается коренной реконструкции. В начале 90-х годов правительства многих стран предприняли шаги, направленные на сокращение государственных социальных расходов. Так, во Франции с 1993 года идет сокращение расходов по программе медицинского страхования, то же самое наблюдается в Великобритании, где осуществляется реформа государственной системы здравоохранения с целью усиления конкуренции в этой сфере. Даже в Швеции, по оценкам мирового сообщества «благополучной в социальном плане», идет «продажа» государственных больниц в частные руки.

В США поворотным моментом в формировании социальной политики был 1935 год – год принятия основополагающего закона о социальном страховании в рамках «нового курса» президента Ф. Рузвельта. «Великая депрессия» 1929–1932 годов, разорившая целое поколение американцев, с ее беспрецедентной безработицей и обнищанием, несомненно, послужила отправной точкой, с которой началось и постепенно усиливалось вмешательство государства в регулирование социальной сферы.[[16]](#footnote-16) Администрация Рузвельта впервые официально признала ответственность государства за социальную защиту граждан. Были введены государственное социальное страхование в форме двух основных программ (пенсионное обеспечение и компенсация по безработице) и очень ограниченная программа государственной помощи самым неимущим, голодным. Однако, убежденность в том, что социальное страхование фактически уничтожает необходимость в прямой помощи неимущим, надолго осталась доминирующим фактором формирования социальной политики в США. Закон 1935 года устанавливал принципиальные различия между социальным страхованием, когда государственные программы финансировались за счет взносов наемных работников и предпринимателей, и финансируемыми из бюджета программами вспомоществования, рассматриваемыми в качестве общественной благотворительности (в отличие от других стран, где выраженных различий между социальным страхованием и обеспечением не проводилось). Рузвельт относился к вспомоществованию как к явлению, подрывающему личную независимость и предприимчивость, разрушающему трудовую этику и т.д., государственная помощь рассматривалась как временная мера, оправданная чрезвычайными обстоятельствами.

США позже, чем европейские страны, ввели главные социальные программы. После окончания второй мировой войны в США сложился общественный либерально-консервативный консенсус по вопросам целей и методов государственного регулирования, была принята на вооружение концепция государства всеобщего благосостояния (Welfare State) основанная на признании того факта, что рыночная экономика не в состоянии устранить неравенство, поэтому в качестве главной цели социальной политики выдвигалось обеспечение минимального уровня социальной защиты и более равномерное распределение доходов[[17]](#footnote-17). Американские исследователи указывали, что «новый социальный контракт» сложился в связи с тем, что на базе ускоренного экономического роста государство было в состоянии поставить перед собой задачу компенсации «социальных издержек» экономического развития.

В середине 70х годов, на изломе экспансионистской государственной социальной политики накануне экономического кризиса, были выдвинуты проекты введения единой национальной программы вспомоществования неимущим с гарантией обеспечения минимального дохода (в форме единого стандартного денежного пособия) и национальной системы медицинского страхования. Предложенные законопроекты были заблокированы конгрессом.

В целом, в развитии государственной социальной политики в США американские авторы выделили три этапа[[18]](#footnote-18): довоенный и послевоенный, до середины 70-х годов восходящие периоды, и этап кризиса, начавшийся с середины 70-х годов, когда в обстановке обострения экономических проблем выявилась необходимость глубокой структурной перестройки не только экономики, но и социального регулирования, такая перестройка началась с приходом к власти в начале 80-х годов республиканской администрации Р. Рейгана. Консервативные реформы («революция» Рейгана) завершились уже в середине 80-х годов, еще до прихода к власти республиканца президента Буша и тем более демократа Клинтона, когда, по нашему мнению, начался четвертый этап: его уже можно отнести к продолжению «восходящего» периода.

При подведении итогов послевоенного развития социального регулирования в США отмечается несомненный прорыв (за сравнительно короткий срок) американского общества в направлении к созданию «государства благосостояния». Параметры этого прорыва многообразны, но наиболее часто отмечается, что число лиц с доходами ниже официально установленного «порога» бедности (poverty line) удалось сократить с 39,9 млн. в 1960 г. до 23,0 млн. в 1973 г., или с 22,2 до 11,1% населения, что социальные расходы в федеральном бюджете увеличились с 28,1% в 1960 г. до 54,3% в 1980 г., а в% к валовому национальному продукту совокупные государственные расходы возросли с 8,8% в 1950 г. до 19,0% в 1975 г., затем их доля падала и восстановилась только к концу 80х годов (19,2% в 1990 г., 20,5%/о ВНП в 1991 г.)[[19]](#footnote-19).

Механизм и масштаб сокращения бедности можно продемонстрировать по данным за 1980 г.: процент населения с доходом ниже границы бедности в этом году составлял 29,3%, в результате выплаты денежных государственных пособий по линии вспомоществования он уменьшился до 13,0%, а с учетом неденежных пособий – до 8,1%.

Несмотря на понижательную динамику 1975–1985 годов «общество благосостояния» в США стало образом жизни десятков миллионов американцев[[20]](#footnote-20). Без этого «социального амортизатора» в настоящее время стало невозможно функционирование механизма общественного воспроизводства. Показатели развития государственных социальных программ в США приблизились к западноевропейскому уровню: по имеющимся данным, в середине 80-х годов при средней величине государственных социальных расходов в 25% от ВНП для 18 развитых стран, в США эта доля составляла 21% (в Японии – около 18%)[[21]](#footnote-21).

В зарубежной литературе возникновение кризисной полосы 1975–1985 годов в развитии государственного регулирования социальной сферы объясняется тем фактом, что в условиях замедления экономического роста и необходимости технологической перестройки производства и структурной перестройки экономики в целом исчерпались возможности экстенсивного роста. Сама логика экономического развития потребовала стимулирования капиталистического накопления и реорганизации амортизирующих звеньев как рычагов структурной перестройки. По вопросам социальной политики в 70–80-х годах в США имел место раскол общества, мнения были самые различные от крайне правых до леволиберальных точек зрения[[22]](#footnote-22). Пути решения общенациональных проблем неоконсерваторы видели во внушительном сокращении финансирования социальных программ, преимущественно за счет нижних слоев общества, отступления от принципов универсальности, в децентрализации, т.е. в передаче «на места» части государственных социальных функций для разгрузки центрального бюджета, а далее в приватизации социальной сферы.

Вслед за германским идеологом неоконсерватизма Р. Дарендорфом правящие круги в США в тот период приняли к исполнению идеи свертывания государственного вмешательства и опоры на бизнес, на рыночный механизм в решении социальных проблем. Упор на приватизацию и индивидуализацию социальных программ встретил поддержку у новых средних слоев, втянутых в сферу наемного труда. Общая цель неоконсервативного государственного регулирования перераспределение национального дохода в пользу, прежде всего производственных капиталовложений. Подчеркивалось, что стабилизирующий эффект государственных социальных расходов превратился в дестабилизирующий фактор, выявилось несоответствие государственных трансфертов потребностям общественного воспроизводства. Другой важный пункт неоконсервативной программы – освобождение бизнеса (и высоких частных доходов) от дестимулирующего бремени налогов.

Противостоящие этой концепции неолиберальные круги в США выступали, наоборот, не за снижение, а за повышение налогов, против рассредоточения власти и средств вплоть до централизованного социально-экономического планирования. Известный американский экономист Дж. Гэлбрейт выступил в конце 70-х годов за реформирование, демократизацию системы социального страхования для справедливого распределения ресурсов, более объективный учет государственных издержек, принятие единых критериев и стандартов в регулировании социальных услуг.

В конечном счете, государственный механизм был сориентирован на уменьшение доли социальных расходов в ВНП, неоконсервативная стратегия общественного развития сменила неолиберальную модель. С приходом республиканцев лозунг о строительстве «государства всеобщего благосостояния» был снят. Было санкционировано использование страховых фондов как источника стимулирования социальных расходов предпринимателей.

В государственной политике центр тяжести «борьбы за экономию» приходился на социальные программы для неимущих. Была введена система «тестирования на нуждаемость» с тем, чтобы ограничить получателей государственных пособий только «истинно нуждающимися», целый ряд социальных программ был упразднен. Однако, первоначальный «замах» правительства Р. Рейгана на социальные программы для среднего класса (в частности, по поводу приватизации пенсионного обеспечения) не был реализован полностью, хотя, например, пострадали программы государственного стимулирования жилищного строительства, гарантирования ссуд студентам для оплаты высшего образования, некоторые медицинские программы, субсидии фермерам.

Государственная «Программа экономического выздоровления» 1981 года преследовала четыре главные задачи: борьба с инфляцией, снижение налогов, ограничение государственных расходов, свертывание регламентирования бизнеса (налогообложение, окружающая среда, фирменные социальные программы). Р. Рейган занял позицию идеологического отрицания принципов «государства всеобщего благосостояния», опираясь на идею о том, что экономический рост сделает ненужным перераспределение национального дохода. За 8 лет его правительству удалось добиться многого, провести налоговую реформу, заблокировать инфляцию, «навести порядок» на рынке труда (резкое сокращение роста заработной платы), заморозить и снизить рост государственных расходов. Были созданы возможности для структурно технологической перестройки. За это пришлось платить свою «цену»: наблюдался быстрый рост дефицита федерального бюджета, государственного долга, страна балансировала на грани финансового кризиса. Однако, опираясь на новую техническую базу, американская экономика с конца 80-х годов начала вновь быстрое движение вверх.

При анализе развития социальной модели в США нельзя не остановиться, хотя бы коротко, на развитии частного (фирменного) социального страхования[[23]](#footnote-23). Начало ему было положено принятием в 1935 году Национального акта о трудовых отношениях (закон Вагнера)[[24]](#footnote-24). Период до 1935 года в американской литературе характеризуется как патернализм, т.е. период, когда социальная деятельность предпринимателей носила «добровольный» характер. В период рузвельтовских реформ, когда сложилось относительное равновесие сил противоборствующих сторон труда и капитала, правительство попыталось установить и равновесие между экономической рациональностью («капиталистической агрессивностью») и общественными приоритетами; совершить поворот от конфронтации к социальной интеграции. При поддержке профсоюзов государство широко использовало механизмы государственного и коллективно-договорного регулирования с охватом всех социальных аспектов общественного воспроизводства. Прорыв произошел в конце 50-х годов, когда профсоюзы добились большого расширения спектра фирменных социальных выплат, в том числе дополнительного к государственному фирменного пенсионного обеспечения. Завоевания профсоюзов в 60-е годы были признаны общими нормами индустриальных отношений.

В конце 70-х годов произошел коллапс коллективно-договорных адаптационных структур в связи с тем, что отстаивание профсоюзами интересов прежде всего работников низкой и средней квалификации основной массы их членов, сосредоточенных главным образом в традиционных инфраструктурных отраслях, вошло в определенный конфликт с потребностями научно-технической революции и со складывающейся новой социальной структурой экономики[[25]](#footnote-25). Диверсификация экономики, рост так называемого третичного сектора все более ограничивают непререкаемое некогда господство промышленных гигантов, отраслей массового производства. В 80-е годы вместо однотипных, однообразных индустриальных моделей все больше прорисовывается новая неокорпоративная модель, характеризующаяся гибкостью, адаптационностью, маневренностью социальных фирменных программ на основе создаваемого консенсуса неоконсервативной и неолиберальной моделей, например, по вопросу сохранения общественных фондов потребления. Общая цель – радикальное обновление норм и правил, приводящих в движение социальные факторы производства, обогащение социальной практики, мобильная реакция на разнообразные и дифференцированные требования наемных работников. Крайности американской неокорпоративной модели в Западной Европе вызывают известное опасение по поводу, например, «чрезмерной» мобильности[[26]](#footnote-26). Но именно это привело к тому, что в Европе положение на рынке труда трудно поддается регулированию, безработица держится (1996 г.) на уровне 11%, в то время как в США без наращивания государственных ассигнований на поддержание занятости безработица составляет 56%.[[27]](#footnote-27)

США опережают Западную Европу по степени развития фирменных социальных программ неотъемлемой части их общей социальной модели. Более того, доля фирменных социальных расходов в общей их сумме в США увеличилась с 30,1% в 1975 г. до 39,3% в 1991 г. с соответствующим сокращением доли государственных расходов, а в процентах к ВНП государственные и фирменные социальные расходы в 1991 г. составляли соответственно 20,5 и 13,4% (в 1975 г. – 19,0 и 7,8%). О развитии в США индивидуальных форм социального страхования (пенсионного) будет сказано ниже[[28]](#footnote-28).

Уже в середине 80-х годов ряд влиятельных американских экономистов выразили беспокойство по поводу состояния в стране государственной социально-экономической инфраструктуры. За 80-е годы образовался «третий» дефицит после внешнеторгового и бюджетного – дефицит вложений в человека, в состояние окружающей среды, в развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок гражданского назначения. На фоне обнаружившегося в то время еще до ухода Р. Рейгана смещения общественного мнения от консерватизма к центру все резче звучали требования преодолеть эти дефициты, сбалансировать государственный бюджет и переориентировать бюджетную стратегию в пользу «человеческих» ценностей (капиталовложений в человека). «Идеи более милосердного правительства снова входят в моду», – отмечалось в американской прессе[[29]](#footnote-29).

Отход от консервативной концепции социально-экономического государственного регулирования проявился с приходом в Белый дом республиканца Дж. Буша[[30]](#footnote-30). Заявив в бюджетном послании конгрессу в начале 1991 г. о желании правительства взять на себя большую ответственность за развитие экономики и социальной сферы, правительство акцентировало переориентацию бюджета на обеспечение долгосрочного экономического роста, выдвинув в качестве приоритетной программу «капиталовложений в будущее» Америки от военных к гражданским программам, а в рамках последних – от трансфертных выплат к инвестициям. Правительство отказывается от последовательного курса на ослабление регулирования бизнеса, которым следовала предыдущая администрация, в пользу «разумного» регламентирования.

Дж. Буш в немалой степени обязан своей победой на выборах созданию собственного имиджа в качестве «президента – образование» (или: «президента – просвещение»). Уже на 1991 г. были запланированы рекордные бюджетные ассигнования на программы министерства образования, особенно ориентированные на молодежь (новые программы помощи молодежи из малообеспеченных семей в получении среднего образования, детям-инвалидам в получении начального и среднего образования, программа «неограниченные возможности для молодежи», нацеленная на помощь «трудным» подросткам из бедных семей), с выделением крупных средств не только на общее, но и профессиональное образование молодежи, на борьбу с употреблением наркотиков, на материальное поощрение лучших школ и учителей, финансирование «негритянских» колледжей и др. Одновременно Дж. Буш предпринял шаги по преодолению тенденции падения федеральных ассигнований на гражданские научные программы. Президент начал финансирование многолетней программы помощи малообеспеченным семьям в приобретении собственного жилья[[31]](#footnote-31).

В целом концепция «капиталовложения в будущее», которая поддерживается и администрацией демократа Клинтона, определяла в качестве основной задачи государства долгосрочные капиталовложения по трем направлениям: непосредственно в производительный (физический) капитал, в технологическое развитие и научно-технические разработки и в человеческий капитал. Общая цель с помощью мер налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики создать условия для долгосрочного экономического роста в качестве ключевого фактора для «устранения неопределенности в будущем». Но экономического роста самого по себе недостаточно для борьбы с социальной необеспеченностью. Поэтому кроме перечисленных выше государственных социальных программ, ориентированных на молодежь, было начато финансирование программы профессиональной подготовки и содействия в трудоустройстве для всех получателей пособий из числа бедных семей с несовершеннолетними детьми и для инвалидов, был поднят до 4,25 долл. в час федеральный минимум зарплаты как одно из средств помощи 6 млн. глав семейств так называемым «работающим беднякам». В рамках объединенного федерального бюджета был создан целевой интегрированный фонд социального страхования с запрещением использования средств фонда для финансирования любых государственных программ, кроме страховых. В качестве дополнения к государственным и фирменным пенсионным системам были введены льготные программы индивидуальных сбережений: взносы на так называемые индивидуальные пенсионные счета были освобождены от уплаты налогов[[32]](#footnote-32).

Возможно, мы уделили слишком большое внимание инициативам Дж. Буша, но именно потому, что еще до прихода правительства демократов произошел поворот государственной социальной политики от практики «рейганомики». Однако, как отмечала американская печать, в период президентства Дж. Буша были предприняты меры по преодолению лишь наиболее одиозных сторон консервативной социально-экономической политики и то лишь за счет повышения налогов (Буш клялся налоги не повышать) и дальнейшего роста бюджетного дефицита. В то же время отмечаются положительные итоги «рейганомики», а именно самый длительный в мирное время экономический подъем, преодоление стагфляции и энергетического кризиса, тот факт, что правительству консервативной ориентации удалось освоить достижения научно-технической и информационной революции. Отмечается также, что в ответ на вызов конкурентов американская экономика поразительным образом перестроилась и к концу 80-х годов стала значительно более конкурентоспособной. Но на фоне экономических успехов социальные и бюджетно-финансовые проблемы значительно обострились.

После клятв Р. Рейгана покончить с рузвельтовским «ползучим социализмом» президент Клинтон кажется ярым идеологическим противником Рейгана, требующим остановить «тревожное усиление неравенства» и отвергающим мнение, что правительство не в. состоянии что-либо изменить в этом отношении. В послании конгрессу в феврале 1993 г. Клинтон, как подчеркивала американская печать, окончательно похоронил консервативную «революцию», со всеми ее атрибутами: неприкосновенностью рынка, государственным дерегулированием, монетаризмом, снижением налогообложения прибылей корпораций и высоких частных доходов. Предложенный «пакет» мер преследовал три главные цели: расширение государственных капиталовложений и обеспечение долгосрочного экономического роста, борьба с бюджетным дефицитом, более справедливая налоговая система. Была повышена верхняя ставка налога на прибыль корпораций (с 34 до 36% на прибыли свыше 10 млн. долл.), ставка федерального дохода налога на высокие частные доходы (с 31 до 40%) и даже на средние доходы (свыше 30 тыс. долл. в год). В связи с этим Клинтон говорил о необходимости социальной солидарности, восстановлении долгосрочного роста производительности труда и веры в «американскую мечту». (В большинстве других развитых стран стремление к снижению ставок налогообложения мотивируется тем, что это способствует повышению экономической эффективности.) Осуществляется в широких масштабах конверсия ВПК, существенно сокращены военные расходы. Высвобождаемые средства должны смягчить проблему бюджетного дефицита, но одновременно обеспечить финансовую базу для поощрения научно-технического прогресса, повышения государственных расходов на образование и профессиональную подготовку, стимулировать дальнейшее развитие малого бизнеса. Бедняки должны меньше рассчитывать на социальные пособия и активнее заниматься поисками работы. Важное значение имеет требование президента провести глубокие реформы системы медицинского обслуживания, при которой медицинской страховки, особенно на случай серьезного заболевания, не имеют 37 млн. американцев[[33]](#footnote-33).

Подводя общий итог анализу моделей социальной политики в США, необходимо, видимо, по сложившейся в зарубежных исследованиях традиции отнести США к той или иной модели. На выбор предлагаются три модели, приводимые в фундаментальном исследовании «Рост до предела: западноевропейские государства благосостояния после второй мировой войны»[[34]](#footnote-34):

* так называемое остаточное благосостояние, при котором государственные институты социального страхования «вступают в игру» только после того, как частный рынок и семья продемонстрировали свою несостоятельность;
* государственные институты социального обеспечения носят вспомогательный характер;
* модель «государства благосостояния» как неотъемлемая составная часть общества с предоставлением социальных услуг на универсальной основе, помимо рынка, с учетом общественных и индивидуальных потребностей.

По нашему мнению, очевидно, что США давно переросли первые две модели. Но в какой степени их можно относить к третьей модели? Обычно считается, что чем выше уровень дохода в стране, тем сильнее в ней развит частный сектор в социальной сфере. Пример, США как будто подтверждает этот тезис, хотя пример Швеции, страны также с высоким доходом – наглядное его опровержение. Видимо, нельзя абсолютизировать ни уровень дохода, ни институциональные особенности государственной социальной системы будь это принципы универсальности или селективности при выплате пособий, страховой или бюджетный принципы[[35]](#footnote-35). США создали свою национальную модель, тип социальной политики, их особенность – максимальное использование, прежде всего, рыночного механизма в процессе решения социальных проблем и, несомненно, уже затем начинает действовать государство как составная часть и гарант всей национальной системы социального страхования и обеспечения.[[36]](#footnote-36) Очевидно, у этой системы есть свои недостатки, но в какой мере обоснованы упреки в жесткости этой системы это вопрос весьма дискуссионный. Несомненно, социальная политика меняется, происходит смена экстенсивного ее типа на интенсивный, каждая страна озабочена проблемой эффективности. Будущее покажет, произойдет ли ослабление принципа универсализма вплоть до приватизации отдельных звеньев системы социальных услуг. Пока же эти тенденции не поколебали господствующей роли «государства благосостояния», они даже усиливают, как подчеркивает русский исследователь Ф. Бурджалов, тенденции превращения государства благосостояния в общество благосостояния в результате сближения, конвергенции двух крайних моделей социальной политики[[37]](#footnote-37).

Подводя итоги раздела, можно отметить, что накопленный десятилетиями опыт социальной поддержки населения позволил выявить общее и особенное в практике социальной деятельности стран рыночной экономики. Практически, все страны используют социальное страхование для большинства населения на случай социального риска: старость, болезнь, инвалидность, безработица и т.д., оказывают социальную помощь неимущим.

**2. Современная государственная социальная политика по решению социальных проблем населения**

**2.1 Современные правовые основы социальной защиты населения**

Прежде всего, необходимо дать определение понятию «социальное государство».

«Социальное государство – это характеристика (принцип), относящаяся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающая конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующие обязанности государства. Данная характеристика означает, что государство служит обществу и стремится исключить или свести к минимуму неоправданные социальные различия». Другие определения: социальным «называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»; «государство, принимающее на себя ответственность за положение дел в социальной сфере, а стало быть, рассматривающем политику социального регулирования в качестве одной из важнейших своих функций» и т.д. Исходя из анализа мнений российских и зарубежных ученых, а также обобщения практики конституционного закрепления принципа социального партнерства и его реализации в ряде стран мира констатируется, что «социальное государство представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. Социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармонизации отношений государственных институтов и общества»[[38]](#footnote-38).

Эта и другие формулировки и определения социального государства, по нашему мнению, грешат некоторой «суженностью» содержания и недостаточной конкретностью. Дело в том, что они, с одной стороны, игнорируют требования и нормы международного права и международных договоров РФ, которые являются частью правовой системы России со всеми вытекающими отсюда последствиями. С другой стороны, рассмотренные формулировки не содержат важнейшего компонента («точки отсчета») – показателей достойного уровня жизни человека и гражданина. В этих определениях также не предусмотрена ответственность государства за необеспечение достойного уровня жизни. Наконец, ничего не говорится о месте и роли органов местного самоуправления, в реализации задач социального государства. Да, эти органы не входят в систему органов государственной власти, но, на наш взгляд, в сегодняшней России, когда государство все в большей степени «спускает» решение вопросов социальной защиты населения на уровень субъектов РФ и органов местного самоуправления, их роль актуализируется (как и роль общественных организаций). Таким образом, функционирование социального государства в России неразрывно связано с поиском и нахождением адекватного социал-демократического ответа на вызов глобализации.

Правовые формы деятельности социального государства вытекают из ее содержания и, с учетом его специфики, имеют формы правотворчества «традиционного» государства. Как известно, с точки зрения права формы деятельности государства подразделяются на:

* правотворческую деятельность – создание государством законов и нормативных правовых актов;
* правоисполнительную деятельность – деятельность по реализации государством законов и нормативных правовых актов;
* правоохранительную деятельность – ответственность государства за нарушения исполнения законов и нормативных правовых актов.

Социальная политика (в широком понимании) – совокупность теоретических принципов и практических мер, вырабатываемых и реализуемых государственными и нeгocyдарственными органами, организациями и учреждениями, направленных на создание необходимых условий жизнедеятельности, удовлетворение социальных потребностей населения, создание в обществе благоприятного социального климата.

Социальная политика (в узком понимании) – деятельность государства, других политических и социальных институтов, направленная на прогрессивное развитие социальной сферы общества, совершенствование условий, образа и качества жизни людей, обеспечение определенной части их жизненных потребностей, оказание гражданам необходимой социальной поддержки, помощи и защиты с использованием для этого имеющегося финансового и иного общественного потенциала. Социальная политика – одна из главных составляющих внутренней политики государства, его властных структур и стоящих за ними политических сил, направление политической деятельности, преследующее целью решение социальных проблем. В социальной политике находит практическое воплощение функционирование социального государства.

Социальная политика государства (в узком понимании) – деятельность государственных органов, связанная с определением интересов, содержания и форм деятельности и реализацией функций и задач государства по созданию условий жизнедеятельности, формированию оптимальной социальной инфраструктуры и социальной структуры общества.

Специфическим моментом для сегодняшней России в этой сфере является вопрос об исторической ответственности государства за перемены в социальном положении населения, что напрямую связано и вытекает из правовых форм деятельности Российской Федерации как социального государства и охватывает все три указанные ее формы. В этой связи в первую очередь следует: четко определить границы обеспечиваемых государством базовых социальных гарантий; выделить основные приоритеты социальной политики; продумать конкретные механизмы смягчения заложенных в самой идее социального государства противоречий между социальным и правовым принципом российской государственности.

Из теории государства и права следует, что регулирование общественных отношений представляет собой основную социальную функцию государства и права. Много лет дискуссионной остается проблема выделения специальной группы прав – социальных прав человека – и включения ее во Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.). Аргументы против такого выделения: нельзя возводить в ранг международных и обязательных те права, которые напрямую связаны с экономическими возможностями государства. Очевидно, что возникновение многих социальных прав у конкретной личности происходит не в момент рождения, а при появлении указанных в законе юридических фактов.

Социальные права часто рассматриваются в качестве «прав второй категории», которые не предусматривают никаких гарантий по их реализации. СССР критиковал такую позицию и добился принятия Пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.).

Социологи дают свою трактовку социальных прав человека. Социальные права (entitlements) – права на выплаты по социальному обеспечению, существующие в наиболее современных обществах для всех граждан, но являющиеся также предметом спора. Так, Л. Мид доказывал, что одностороннее толкование социальных прав привело к пренебрежению «обязательствами». Все западные капиталистические государства испытывали финансовые проблемы в обеспечении благосостояния и капиталистического накопления. С другой стороны, социальные права на высоком материальном уровне необходимы для сохранения и расширения современной концепции гражданства и прав граждан.

Те же социологи предлагают понятие права граждан (citizen rights), которые записаны за или могут быть потребованы гражданами, особенно в современных государствах. Согласно Т. Маршаллу, можно выделить три существенных свода прав:

* гражданские – право на свободу слова и доступ к информации, свободу союзов и организацию, равенство перед законом;
* политические – право избирать и быть избранным в политический орган на свободных выборах;
* социальные и экономические – право на благосостояние, социальное обеспечение и, возможно, полную занятость, но обычно ограничиваемое соучастием в управлении экономическими организациями, ослаблением прерогативы администраторов на управление использованием своих капиталов.

Предоставление прав гражданам в современных обществах отчасти отражает результат изменения ситуации, и насилие в них может использоваться правительством только в качестве крайнего средства. Следовательно, чтобы эти режимы могли рассматриваться хотя бы до некоторой степени как политически легитимные, население надо мобилизовать и завоевывать в культурном и идеологическом отношениях. Однако в то же время такие права завоевывались посредством конфликтов.

Хотя теоретики, подобные Маршаллу, считают расширение гражданских прав подрывом или, по крайней мере, «приручением» и институционализацией классового конфликта, другие предпочитают подчеркивать сохранение роли классового конфликта в защите и расширении таких прав за рамки ограничений, в которые они обычно помещены в капиталистических обществах.

В многочисленных международных правовых актах разных уровней проводится мысль о юридической обязательности как гражданских и политических, так и социально-экономических прав, их взаимосвязи и нераздельности. Речь идет, прежде всего, о том, что любые признанные и гарантируемые государством в законодательном порядке права, свободы и обязанности не должны противопоставляться или трактоваться в ущерб другим, поскольку в своей совокупности они образуют правовой статус человека. При этом очевидно, что реализация социально-экономических прав людей связана с долговременной целенаправленной государственной политикой, конституционным строем, способным связывать народ с государственными органами, рациональным характером государственности. В то же время необходимо учитывать, что «человек нашего времени – заложник властных организаций, обреченный быть объектом управления либо, что не лучше, субъектом навязанных ему принудительных взаимодействий»[[39]](#footnote-39).

В современной зарубежной и отечественной литературе появились высказывания о том, что социальные права граждан предполагают их закрепление не на уровне конституции, а на уровне текущего законодательства. Истоки подобных взглядов тесно связаны с реальной обстановкой в стране, когда многие права граждан лишь декларируются (право на бесплатное жилище для малообеспеченных, право на свободное передвижение и выбор места жительства и т.д.), а воплощение других не приводит к достижению заложенных в них целей (право на социальную защиту и поддержку семьи, материнства и детства и т.д.).

Для современной России проблема социальных прав человека особенно остра. В этой связи представляет интерес следующая трактовка: «Социальные права человека – совокупность конституционных прав человека (или только граждан конкретного государства), дающих ему возможность претендовать на получение от государства (при определенных условиях) определенных материальных благ. Обычно к социальным правам человека относятся право на социальное обеспечение, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище, особые права детей и права инвалидов»[[40]](#footnote-40).

Социальные права человека закреплены на конституционном уровне далеко не во всех странах мира. В некоторых развитых демократических, а также развивающихся странах социальные права человека стали провозглашаться на конституционном уровне в период после второй мировой войны, однако, как правило, без признания возможности их судебной защиты. В Российской Федерации социальные права человека закрепляются в ст. 38–41 и 43 Конституции РФ[[41]](#footnote-41).

Предметом правового регулирования социальной защиты населения в РФ является:

* защита трудовых прав граждан, медицинского обслуживания, социального обслуживания, социального обеспечения, обязательного социального страхования, обязательного государственного страхования и пенсионного обеспечения;
* социальная защита отдельных категорий лиц (ветеранов, инвалидов, женщин и детей, военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, должностных лиц разных категорий и др.), проживающих (пребывающих) на территории России и нуждающихся в социальной защите;
* деятельность органов социальной защиты.

Социальное обеспечение в СССР осуществлялось в своем роде впервые в мире. Это было объединяющее понятие различных регулируемых законом форм распределения и перераспределения государством части национального дохода, а также предоставления услуг в основном для обеспечения старости и нетрудоспособности. Другое положение в современной России, где подавляющее большинство населения нуждается в социальной защите: к пенсионерам и нетрудоспособным добавились миллионы безработных, вынужденных переселенцев, беженцев, демобилизованных военнослужащих, безнадзорных и других лиц. Это следствия, прежде всего, развала СССР, разрушения экономики, межнациональных конфликтов, катастрофического падения нравственности в обществе и т.п.[[42]](#footnote-42)

Конституция РФ провозгласила Россию демократическим федеративным правовым государством (ст. 1).[[43]](#footnote-43) Однако создатели Основного закона понимали, что такая характеристика государства не отвечает в полной мере представлениям и стереотипам большинства населения страны: СССР удалось реализовать главнейшую обязанность государства – гарантировать право каждого «на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни» (ст. 11 Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах). Видимо, в этой связи ч. 1 ст. 7 Конституции РФ объявляет Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[[44]](#footnote-44).

Конституция РФ построена по принципу «государство для человека», но этот принцип для большинства населения пока не осуществляется. Коренные вопросы, определяющие формы и механизмы реализации идеи социального государства, место и роль структур гражданского общества в организации социальной защиты населения не нашли своего концептуального и законодательного решения, то есть в нашей теории образовался вакуум: нет концепций взаимоотношений государства и гражданина в посттоталитарном обществе. Иными словами, провозглашение России социальным государством – пока декларация, в отличие от СССР («тоталитарного государства»), ставшего, по общему признанию, в реальности социальным государством.[[45]](#footnote-45)

Как уже отмечалось выше, вопросы социальной политики регулируются ст. 38–41 и 43 Конституции РФ[[46]](#footnote-46).

В статье 38 Конституции РФ провозглашен принцип защиты материнства и детства. Защита государством материнства и детства, семьи как конституционный принцип была впервые закреплена в 1977 г. Подтверждение государственной политики в данной области в действующей Конституции Российской Федерации соответствует международно-правовым актам ООН по правам человека и свидетельствует о том значении, которое придается в современном социальном обществе семье, женщине – матери, детям[[47]](#footnote-47).

Защита материнства и детства, семьи носит комплексный социально – экономический характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан. И хотя средства и способы такой защиты в последние годы постоянно расширялись, необходимо их дальнейшее совершенствование.

Особое место при этом всегда занимали правовые средства, и прежде всего закон. Конституционный принцип защиты материнства и детства, семьи находит свое конкретное выражение и развитие в законодательстве Российской Федерации и субъектов Федерации: об охране здоровья, о труде и охране труда, по социальному обеспечению, о браке и семье, а также в ряде норм других отраслей права[[48]](#footnote-48).

Законодательство об охране здоровья граждан закрепляет право каждой женщины самой решать вопрос о материнстве. Оно обеспечивается предоставлением ей возможности:

* получить бесплатные консультации по вопросам планирования семьи, пройти медико-генетические обследования с целью предупреждения наследственных заболеваний у потомства;
* произвести искусственное прерывание беременности; добровольную медицинскую стерилизацию при достижении 35-летнего возраста или наличии не менее двух детей (независимо от этих условий – по медицинским показаниям);
* произвести искусственное оплодотворение или имплантацию эмбриона;
* воспользоваться в период беременности, во время и после родов бесплатной специализированной медицинской помощью;
* получить во время беременности и в связи с рождением ребенка специальные отпуска по беременности и родам, по уходу за ребенком.

Отпуск по беременности и родам – 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов (при осложненных родах – 86, а при рождении двух и более детей – 110) – предоставляется и оплачивается женщине полностью (в размере полного заработка) независимо от числа дней, фактически использованных до родов. Женщине, вставшей на учет в женской консультации в ранние сроки беременности, одновременно с пособием по беременности и родам выплачивается дополнительное пособие в размере однократной минимальной оплаты труда. При рождении ребенка женщина имеет также право на получение единовременного пособия в размере 15-кратной величины минимальной оплаты труда.

Отпуск по уходу за ребенком – до достижения ребенком трехлетнего возраста – предоставляется женщине по ее заявлению с выплатой государственных пособий. По усмотрению семьи такой отпуск может быть использован (полностью или по частям) не только матерью, но и другими членами семьи.

Законодательством о труде и охране труда предусматривается также комплекс мер, обеспечивающих особую охрану трудовых прав женщин и создание им благоприятных условий труда, отвечающих их физиологическим особенностям. Они включают:

* повышенные гарантии в связи с материнством при приеме на работу и увольнении. Так, запрещено отказывать женщинам в приеме на работу и снижать им заработную плату по мотивам, связанным с беременностью и наличием детей. Беременным, женщинам, имеющим ребенка до трех лет, а одиноким матерям – ребенка до 14 лет (ребенка-инвалида – до 16 лет), причины отказа должны быть сообщены в письменной форме. Отказ может быть обжалован в суд. Не допускается также увольнение указанных категорий женщин по инициативе администрации, за исключением случаев полной ликвидации предприятия и при условии обязательного их трудоустройства. Нарушение данных предписаний влечет ответственность, вплоть до уголовной (ст. 145 УК);
* специальные правила по охране труда и здоровья женщин: запрещение их труда (выделяя особо женщин детородного возраста) на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда; установление предельно допустимых нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную; введение режимов, ограничивающих труд беременных и женщин, имеющих детей, на работах в ночное время, на сверхурочных работах и работах в выходные дни, направление их в командировки; рациональное трудоустройство беременных, высвобождение и перевод их на более легкие работы.

Закон устанавливает дополнительные гарантии, позволяющие женщинам сочетать труд с материнством:

* использование труда женщин, имеющих детей, на работе с неполным рабочим днем или неполной рабочей неделей (по желанию женщин, имеющих детей до 14 лет, а детей-инвалидов – до 16 лет, администрация обязана установить им такой режим работы), по скользящему (гибкому) графику, на дому;
* предоставление одному из родителей (лицам, их заменяющим) 4 дополнительных оплачиваемых выходных дней в месяц для ухода за детьми – инвалидами, а также ежегодно двухнедельного отпуска без сохранения заработной платы женщинам, имеющим двух и более детей до 12-летнего возраста.

Трудовые льготы и гарантии, предоставляемые женщине в связи с материнством, распространены законом на отцов, воспитывающих детей без матери, а также на опекунов (попечителей) несовершеннолетних.

Защита материнства и детства, семьи обеспечивается также повышением уровня специализированной медицинской помощи матери и ребенку, развитием системы дошкольных учреждений, предоставлением льгот и компенсаций многодетным и малообеспеченным семьям, семьям, воспитывающим детей-инвалидов, приемным семьям, выплатой государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Доминирующее положение среди правовых норм, призванных защитить семью, занимают нормы семейного законодательства, направленные на ее укрепление, обеспечение равенства прав женщин и мужчин во всех семейных отношениях, всемерную охрану интересов матери и ребенка. В настоящее время оно существенно обновлено. Так, например, принят новый Семейный кодекс Российской Федерации.

Каждый ребенок с момента рождения имеет гарантированное государством право на воспитание и заботу. Это право обеспечивается в первую очередь предоставлением родителям родительских прав, которые одновременно являются обязанностями по воспитанию, что закреплено в ч. 2 ст. 38 Конституции[[49]](#footnote-49). При этом особо подчеркивается равенство прав и обязанностей обоих родителей, основанное на общем конституционном принципе равенства прав и свобод мужчины и женщины (ст. 19 Конституции).

Равенство прав и обязанностей родителей обеспечивается семейным законодательством. Его нормы устанавливают, что отец и мать имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей. Каждый из них (до достижения детьми совершеннолетия, т.е. до 18 лет) имеет право и обязан воспитывать своих детей, заботиться об их здоровье, физическом, психическом и нравственном развитии. Родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования. Они являются законными представителями своих детей и вправе выступать в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми лицами, в том числе в суде, без специальных полномочий.

Расторжение брака родителей или их раздельное проживание не влияют на объем родительских прав. Отдельно проживающий родитель не только вправе, но и обязан принимать участие в воспитании ребенка, другой не вправе ему в этом препятствовать. Все вопросы, касающиеся воспитания и образования ребенка (в браке и при его расторжении), решаются отцом и матерью совместно, исходя из интересов детей и с учетом их мнения. В случае спора они разрешаются органом опеки и попечительства или судом.

Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Родители, злоупотребляющие своими правами или осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, не только не могут рассчитывать на защиту этих прав, но могут быть по суду в них ограничены или полностью их лишены. Возможно привлечение к уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, соединенное с жестоким обращением с несовершеннолетним (ст. 156 УК РФ)[[50]](#footnote-50).

При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения защита прав и интересов несовершеннолетних детей осуществляется органами опеки и попечительства, которыми в соответствии с законом являются органы местного самоуправления.

Совершеннолетние трудоспособные дети, в свою очередь, должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях. Эта конституционная норма отразила уже закрепленные в семейном законодательстве обязанности взрослых детей по отношению к своих родителям.

Закон обязывает детей заботиться о своих родителях и оказывать им помощь, а если они нетрудоспособны и нуждаются – содержать их. При отказе в материальном обеспечении родителей необходимые средства (алименты) взыскиваются с трудоспособных совершеннолетних детей по суду, при злостном уклонении от уплаты алиментов они могут быть привлечены к уголовной ответственности (ст. 157 УК). Размер участия каждого из детей в содержании родителей определяется судом исходя из материального и семейного положения родителей и детей и других заслуживающих внимания интересов сторон в твердой денежной сумме, выплачиваемой помесячно.

В отличие от обязанности содержать родителей, суд не может принудительно заставить взрослых детей проявлять к ним внимание. Правовым последствием пренебрежения детей своим долгом является возможность взыскания с них по суду сверх алиментов дополнительных денежных сумм, в том числе для оплаты труда лиц, осуществляющих за ними уход.

Не могут рассчитывать на защиту закона родители, лишенные родительских прав, а также уклонявшиеся в прошлом от выполнения родительских обязанностей.

Содержание статьи 39 Конституции РФ конкретизирует конституционное положение о том, что Россия – социальное государство[[51]](#footnote-51). Социальное обеспечение – это участие общества в содержании тех своих членов, которые из-за нетрудоспособности либо некоторых других, не зависящих от них причин не имеют достаточных средств к существованию.

Конституция признает право каждого гражданина на социальное обеспечение и одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепятственного осуществления этого права. Закрепление в Конституции гарантий социального обеспечения является устойчивой традицией Российского государства и соответствует положениям международно-правовых актов.

Часть 1 ст. 39 перечисляет основания социального обеспечения. Это и определенные возрастные периоды в жизни человека, и состояние здоровья либо трудоспособности (болезнь, инвалидность), и выполнение либо невозможность дальнейшего выполнения семейных обязанностей (воспитание детей, потеря кормильца). Данный перечень не является исчерпывающим, поскольку социальное обеспечение может предоставляться и в иных случаях, установленных законом. К ним, в частности, относятся пребывание в отпусках по беременности и родам и по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет, приобретение статуса безработного и др.

В ст. 39 упоминается лишь денежная форма социального обеспечения – государственные пенсии и социальные пособия[[52]](#footnote-52). Однако в необходимых случаях денежные выплаты могут заменяться либо дополняться натуральными формами социального обеспечения – содержанием в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в детских домах, интернатах для детей, лишенных попечения родителей, социальным обслуживанием на дому и др.

Принятый Федеральный Закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» определяет социальное обслуживание как совокупность социальных услуг (уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощи в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и др.). Он закрепляет право на социальное обслуживание тех граждан пожилого возраста (женщин старше 55 и мужчин старше 60 лет) и инвалидов (в том числе детей-инвалидов), которые нуждаются в постоянной или временной посторонней помощи в связи с невозможностью самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности из-за ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению. Социальное обслуживание осуществляется по решению органов социальной защиты населения в подведомственных им учреждениях, а также по договорам этих органов с учреждениями социального обслуживания иных форм собственности. Социальные услуги могут оказываться в различных формах: на дому, в стационарных учреждениях – домах-интернатах, пансионатах, в отделениях дневного (ночного) пребывания, в виде социально-консультативной помощи и др. Закон предусматривает категории граждан, которым в зависимости от их материального положения социальные услуги могут оказываться бесплатно, а также на условиях частичной или полной оплаты. Постановлением Правительства Российской Федерации утвержден перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания.[[53]](#footnote-53)

Часть 2 ст. 39 закрепляет важное правило о том, что государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Наличие соответствующих федеральных законов является необходимой гарантией реализации конституционного права на социальное обеспечение. Такая государственная периодическая денежная выплата, как трудовая пенсия, устанавливается в связи с трудовой и иной общественно-полезной деятельностью и подразделяется на несколько видов: пенсию по старости (по возрасту), по инвалидности, по случаю потери кормильца и за выслугу лет. Общий пенсионный возраст составляет для мужчин 60, а для женщин – 55 лет. Однако в связи с особыми условиями труда и по ряду других оснований пенсии назначаются и с более раннего возраста. Нетрудоспособным гражданам, не имеющим права на трудовую пенсию, может быть назначена социальная пенсия.

Согласно ч. 3 ст. 39 поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. Следовательно, предусматривается возможность по инициативе субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений либо граждан за счет собственных средств предоставлять материальную поддержку отдельным социальным группам или гражданам в дополнение к социальному обеспечению, гарантируемому ч. 1 ст. 39. Дополнительные по сравнению с установленными законодательством социальные льготы могут закрепляться также в коллективных договорах с учетом экономических возможностей.

Дополнительное, негосударственное социальное обеспечение и благотворительность не получили пока массового распространения и существенно не сказываются на уровне материальной обеспеченности граждан. Однако следует отметить, что поощрение государством дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности нацелено на улучшение жизни нетрудоспособных граждан за счет привлечения нетрадиционных для России финансовых источников. Развитие в перспективе этих новых форм не может служить основанием для свертывания государственного социального обеспечения или понижения его уровня.

Статья 40 Конституции РФ посвящена жилищным правам граждан.

Право на здоровое жилье входит как составная часть в понятие «достойный жизненный уровень» для каждого человека, провозглашенный Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Конституционное право на жилище выражает сущность системы удовлетворения жилищных потребностей общества, т.е. оно является сущностным фундаментальным правом. От него зависит система конкретных жилищных прав граждан, которые должны соответствовать, не противоречить ему. От того, как определяется содержание этого права, часто зависит поведение граждан, органов государства, хозяйствующих субъектов при выборе вариантов решения жилищных проблем из юридически возможных в конкретной жизненной ситуации.

Право граждан на жилище может быть сведено к трем юридическим возможностям, хотя норма ст. 40 конкретно не содержит такой юридической формулы:

* стабильное, устойчивое, постоянное пользование жилым помещением во всех разновидностях жилищного фонда;
* улучшение жилищных условий в домах всех разновидностей жилищного фонда;
* обеспечение здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека (последнее вытекает из норм международного права).

Но такие же правовые возможности открывались и раньше. Однако дефектом уходящей в прошлое системы было закрепление прежними конституциями монополии государственного, муниципального и общественного жилищных фондов, созданных за годы социализма. Индивидуальному жилищному фонду отводилось в городах и поселках городского типа второстепенное место. Он господствовал лишь в сельской местности. Его развитию, как и развитию жилищной кооперации – другой формы участия граждан своими средствами в строительстве жилья, Советское государство обязывалось лишь содействовать. Личная собственность граждан на жилой дом носила потребительский характер. Частная собственность была под запретом.

Эта система, основанная на коллективных началах, за многие десятилетия своего функционирования не дала ожидаемого социального результата. Миллионы людей улучшали жилищные условия, но и миллионы на протяжении долгих лет продолжали томиться в очереди на получение благоустроенного жилья из общественных фондов потребления. Строительство и эксплуатация государственного, муниципального и общественного жилья требовали таких постоянно растущих бюджетных и общественных ассигнований, каких ни у государства, ни у местных Советов, ни у общественных организаций не было. Население было настолько пролетаризировано системой ограничений его доходов, количества и размеров жилых помещений, приходящихся на одного человека или семью, изъятий в общественные фонды потребления, парализовано организационными трудностями, что было не в состоянии участвовать в массовом жилищном строительстве.

Действующая Конституция отражает смену эпох в удовлетворении жилищных потребностей, переход к новой системе, которая складывается из таких конституционных основ, как отказ от монополии государства на собственность и экономическую деятельность, утверждение равенства и разных форм собственности, частной собственности на жилье и землю. Государственный жилищный фонд утратил господствующее положение, возникли частная собственность граждан и юридических лиц на жилищный фонд, частные проектные и строительные организации, банки, образовался рынок жилья, земли и т.п.

Часть 3 ст. 40 Конституции РФ закрепляет новую роль государства и органов местного самоуправления на рынке жилья, которая сведена к содействию жилищному строительству и его поощрению, а также юридическому регулированию отношений, связанных с удовлетворением жилищных потребностей общества, определению состава жилищного фонда социального использования для социально незащищенных слоев населения и других лиц[[54]](#footnote-54).

В новой системе ни государство, ни органы местного самоуправления тотально не аккумулируют средства населения «в общем котле» для последующего государственного и муниципального жилищного строительства и распределения свободных квартир нуждающимся в жилье в подведомственном жилищном фонде. Каждый самостоятельно вкладывает средства в покупку или строительство жилья, как в городе, так и в деревне, не рассчитывая на решение возникшей у него жилищной проблемы за счет государственного и муниципального жилищных фондов, а полагаясь на систему компенсаций (субсидий) и кредиты для приобретения жилья. Так будет решаться жилищная проблема для большинства. Меньшинство, т.е. малоимущие и другие лица, названные в законах, будут обеспечиваться исходя из принципов прежней системы: сохранится режим предоставления им жилых помещений в соответствии с установленными законом нормами из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. Пользоваться предоставленной площадью они смогут на условиях социального найма жилого помещения за доступную квартирную плату либо бесплатно. Предоставление жилых помещений по договору найма в домах государственного или муниципального жилищного фонда, как и прежде, будет осуществляться без оплаты строительной стоимости жилья. При этом обеспечение указанных лиц жильем на таких условиях возможно неоднократно.

В Конституции не перечислены, естественно, все, для кого сохранится планово-распределительная система выделения жилья: это должны предусматривать федеральные законы и законы субъектов Федерации, как действующие, так и будущие[[55]](#footnote-55).

Конституция расширила состав жилищного фонда социального использования. Помимо государственного и муниципального и жилищных фондов по ст. 40 Конституции в его состав входит и та часть частного жилищного фонда, где проживают на условиях найма социально незащищенные граждане. Граждане, относящиеся к категориям лиц, названным ст. 40, проживающие в этом фонде на условиях найма, в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом совокупного дохода семьи вправе рассчитывать на компенсации (субсидии) от органов государственного управления и местной администрации.

В ч. 1 ст. 41 Конституции РФ признается право каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь. Здоровье – это состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов[[56]](#footnote-56). Поэтому под охраной здоровья понимается совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья[[57]](#footnote-57).

Медицинская помощь включает профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами, включая выплату пособий по временной нетрудоспособности.

Часть 1 ст. 41 Конституции РФ устанавливает, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования[[58]](#footnote-58).

Законом о медицинском страховании граждан определено два вида медицинского страхования: обязательное и добровольное. Субъектами страхования являются: гражданин, страхователь, страховая медицинская организация и лечебное учреждение. Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения (пенсионеров и др.) осуществляют органы власти субъектов Федерации за счет своих бюджетов[[59]](#footnote-59); для работающего населения – предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и лица свободных профессий. Страхователями при добровольном медицинском страховании выступают граждане. Застрахованные граждане получают страховые медицинские полисы.

В системе медицинского страхования граждане имеют право на:

* обязательное и добровольное страхование;
* выбор медицинской страховой организации;
* выбор лечебного учреждения и врача в соответствии с договором обязательного и добровольного страхования;
* получение медицинской помощи на всей территории страны, в том числе за пределами постоянного места жительства;
* предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, лечебному учреждению, в том числе на материальное возмещение причиненного по их вине ущерба, и др.

В ч. 2 ст. 41 Конституции РФ определяется общий порядок разработки и финансирования федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения. В соответствии с Основами об охране здоровья граждан в стране разрабатываются и финансируются федеральные программы по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, медицинскому образованию населения, развитию государственной, муниципальной и частной форм здравоохранения и другим вопросам в области охраны здоровья граждан. Особое значение имеют медико-социальные программы, например Федеральная целевая программа по предупреждению распространения заболеваний СПИДом (антиСПИД), Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации и др. Субъекты Федерации разрабатывают региональные программы охраны здоровья населения.

Согласно ч. 3 ст. 41 Конституции РФ сокрытие должностными лицами любого уровня фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом. Сокрытие – это не только утаивание информации, но и распространение заведомо недостоверной, ложной информации о состоянии окружающей среды, санитарно-эпидемиологическом состоянии и других событиях и обстоятельствах, угрожающих здоровью людей.[[60]](#footnote-60)

Граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом состоянии района проживания, рациональных нормах питания, о продуктах, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам и др. Эта информация предоставляется местной администрацией через средства массовой информации или непосредственно гражданам по их запросам в порядке, устанавливаемом Правительством России. Конкретные меры ответственности за причинение вреда здоровью граждан предусматриваются в различных отраслях законодательства. Так, административное законодательство предусматривает административную ответственность за нарушение правил по охране труда, санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, за выброс загрязняющих веществ в окружающую среду с превышением предельно допустимых концентраций, за сокрытие источника заражения венерической болезнью и контактов больных, создающих опасность заражения, и др.

В случае причинения увечья или иного повреждения здоровья гражданин или юридическое лицо, ответственное за вред, обязаны возместить потерпевшему заработок (доход), утраченный им вследствие потери трудоспособности или уменьшения ее, а также расходы, вызванные повреждением здоровья (расходы на лечение, усиленное питание, протезирование, посторонний уход и т.п.) (ст. 1084–1094 ГК РФ)[[61]](#footnote-61).

Уголовное законодательство предусматривает наказание за причинение телесных повреждений (нанесение побоев), истязание, заражение венерической, ВИЧ-инфекцией и некоторыми другими болезнями, неоказание помощи больному, угрозу убийством; загрязнение водоемов и воздуха, загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей и для живых ресурсов моря; склонение к потреблению наркотических веществ и другие преступления, посягающие на здоровье или создающие угрозу здоровью людей, а также нарушение правил: безопасности движения и эксплуатации транспорта; безопасности горных работ; при производстве строительных работ; безопасности на взрывоопасных предприятиях или во взрывоопасных цехах; хранения, использования, учета, перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ или пиротехнических изделий; правил, установленных с целью борьбы с эпидемиями (ст. 105–125, 131–135, 246–262 УК РФ)[[62]](#footnote-62).

В ч. 1 ст. 43 Конституции РФ признается право каждого человека на образование в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека (ст. 26) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 13). Право на образование – это право человека на получение определенной суммы знаний, культурных навыков, профессиональной ориентации, необходимых для нормальной жизнедеятельности в условиях современного общества[[63]](#footnote-63).

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного уровня (ценза), что удостоверяется соответствующим документом.

Образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права. Основным актом, регулирующим отношения в области образования, является Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. в редакции Федерального закона от 12 июля 1995 г[[64]](#footnote-64).

В этом Законе определены принципы государственной политики в области образования. В ст. 1 Закона сфера образования рассматривается в качестве приоритетной (наиболее важной, требующей первоочередного обеспечения). Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах: гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; воспитание гражданственности и любви к Родине; единство федерального, культурного и образовательного пространства; защита системой образования национальных культур и региональных культурных традиций в условиях многонационального государства; общедоступность образования; приспособленность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием; автономность образовательных учреждений. Все субъекты Российской Федерации, образовательные учреждения, органы местного самоуправления обязаны в своей деятельности проводить в жизнь эти принципы.

В ч. 2 ст. 43 Конституции гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Основное общее образование – это образование в объеме 9 классов общеобразовательной школы или приравненного к ней иного образовательного учреждения. Получение полного (среднего) общего образования в объеме 10–11 классов является личным делом каждого. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона «Об образовании» государство гарантирует общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования[[65]](#footnote-65).

Гражданам России на ее территории гарантируется возможность получения образования независимо от расы, национальности, языка, пола, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности, наличия судимости.

Ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только в соответствии со ст. 5 Закона «Об образовании»[[66]](#footnote-66).

Общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования.

Под системой образования понимается совокупность:

* преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
* реализующих их образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов;
* органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Образовательная программа определяет содержание образования определенного уровня и направленности. Виды образовательных программ и общие требования к ним предусматриваются ст. 9 Закона «Об образовании»[[67]](#footnote-67).

Реализуются образовательные программы в образовательных учреждениях следующих типов:

* дошкольных;
* общеобразовательных (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
* начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
* дополнительного образования взрослых;
* специальных (коррекционных) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
* дополнительного образования;
* для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
* дополнительного образования детей;
* других учреждениях, осуществляющих образовательный процесс.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, общественных и религиозных объединений). Государственный статус образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации.

В соответствии с ч. 3 ст. 43 Конституции государство гарантирует получение бесплатно на конкурсной основе среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые (ст. 5 Закона «Об образовании»). Лицам, получившим высшее образование, предоставляется возможность получения послевузовского профессионального образования для повышения уровня образования, научной, педагогической квалификации и получения ученой степени. Послевузовское профессиональное образование может быть получено в аспирантуре, ординатуре, адъюнктуре, создаваемых при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научных учреждениях.

Основой государственных гарантий получения гражданами образования является государственное и муниципальное финансирование образования. Образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов в части уставной непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, включая плату за землю.

Негосударственные образовательные учреждения вправе взимать плату с обучающихся, воспитанников за образовательные услуги, в том числе за обучение в рамках государственных образовательных стандартов. Взаимоотношения негосударственного образовательного учреждения и обучающегося, воспитанника, его родителей (лиц, их заменяющих) регулируются договором, определяющим уровень образования, сроки обучения, размер платы за обучение, иные условия.

Затраты на обучение в имеющих государственную аккредитацию негосударственных платных образовательных учреждениях, реализующих основные образовательные программы общего и профессионального образования, возмещаются гражданину государством в размерах, определяемых государственными нормативами затрат на обучение в соответствующем типе и виде государственного, муниципального образовательного учреждения.

Для реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники устанавливаются федеральным законом.

Согласно ч. 4 ст. 43 основное общее образование и, следовательно, государственная аттестация по его завершении являются обязательными. Основное общее образование – это образование в объеме 9 классов общеобразовательной школы. В 10, 11 классы прием учащихся осуществляется только по их желанию.

Конституционная обязанность по обеспечению получения детьми основного общего образования возлагается на родителей или лиц, их заменяющих. Вместе с тем ст. 19 Закона «Об образовании» устанавливает обязательность основного общего образования лишь до достижения обучающимся пятнадцатилетнего возраста, если соответствующее образование не было получено им ранее.

Получение основного общего образования в общеобразовательном учреждении с отрывом от производства ограничивается восемнадцатилетним возрастом обучающегося. Для лиц с отклонениями в развитии, с девиантным (общественно опасным) поведением, граждан, содержащихся в воспитательно-трудовых учреждениях, предельный возраст получения основного общего образования в соответствии со ст. 19 Закона может быть увеличен.

По взаимному согласию родителей (лиц, их заменяющих) и местного органа управления образованием обучающийся, достигший пятнадцатилетнего возраста, может оставить образовательное учреждение до получения им основного общего образования.

Часть 5 ст. 43 предусматривает, что Российская Федерация устанавливает государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты. Государственный образовательный стандарт – это нормативный образец, эталон, устанавливающий комплекс требований к содержанию образования конкретного типа и вида образовательного учреждения и утверждаемый государственным органом.

Федеральные компоненты государственных образовательных стандартов определяют обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников[[68]](#footnote-68).

Применение национально-регионального компонента образования обеспечивает учет интересов национальных культур и региональных культурных традиций, потребность личности в национальной самоидентификации. Федеральный и национально-региональный компонент стандарта реализуется, как правило, через содержание образования на уровне учебных программ, а не в перечне (предметном наборе) учебных дисциплин, составляющих учебный план. При реализации образовательных программ для обучающихся с отклонениями в развитии могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты.

**2.2 Опыт реализации государственной социальной политики на региональном уровне**

В современной зарубежной и отечественной литературе появились высказывания о том, что социальные права граждан предполагают их закрепление не на уровне конституции, а на уровне текущего законодательства. Истоки подобных взглядов тесно связаны с реальной обстановкой в нашей стране, когда многие права граждан лишь декларируются (право на бесплатное жилище для малообеспеченных, право на свободное передвижение и выбор места жительства и т.д.), а воплощение других не приводит к достижению заложенных в них целей (право на социальную защиту и поддержку семьи, материнства и детства и т.д.).

В данном разделе рассматривается региональный опыт грамотного проведения социальной политики.

Сравнительный анализ социальной политики, реализуемой в регионах, целесообразно проводить в контексте основных характеристик ее типологических моделей. В зависимости от классификационного критерия могут быть выделены следующие модельные ряды социальной политики[[69]](#footnote-69):

1. Либеральная, корпоративная и общественная (солидарная) модели социальной политики. Данные модели выделяются в зависимости от того, какой субъект социальной политики – семья, общественный сектор, корпорации, государство – доминирует в процессе их реализации и, следовательно, базовые принципы какого вида социальной ответственности – индивидуальной, коллективной или общественной – детерминируют процессы регулирования социальных отношений в обществе.

2. Благотворительная, административная и стимулирующая модели социальной политики. В данном случае модели дифференцируются в зависимости от того, каким образом социальное государство взаимодействует с рыночными субъектами в процессе реализации социальных функций и обеспечения социальных обязательств. Либо государство независимо от рынка обеспечивает функционирование системы социального вспомоществования на принципах благотворительности и добровольности пожертвований (благотворительная модель). Либо государство с помощью мер административного вмешательства в деятельность рыночных субъектов перераспределяет часть их ресурсов в пользу государственного бюджета, государственных социальных фондов и через государственный социальный сектор обеспечивает реализацию социальных обязательств (административная модель). Либо государство с помощью мер косвенного регулирующего воздействия (правового, налогового, кредитного, идеологического и т.п.) создает для рыночных агентов особую внешнюю среду, стимулирующую их к самостоятельному решению социальных проблем и финансированию социальных обязательств (стимулирующая модель).[[70]](#footnote-70)

3. Доходная (перераспределительная) и развивающая модели социальной политики, дифференцируемые в зависимости от содержания стратегических целевых установок общественной системы. Такие стратегические установки могут быть связаны либо с приоритетами в области выравнивания доходов, снижения социальной дифференциации, уменьшения уровня бедности, обеспечиваемых на основе перераспределительных механизмов, либо с приоритетами в сфере развития человеческого потенциала, повышения качества жизни населения как основы экономического роста и общественной динамики, обеспечиваемых за счет увеличения инвестиций в человеческий капитал и социальную инфраструктуру[[71]](#footnote-71).

4. Модели пассивной и активной социальной политики, ориентированные либо на масштабные системы безвозмездного, неэквивалентного вспомоществования, либо на активизацию механизмов самообеспечения, самопомощи и социальных гарантий возмездного и эквивалентного характера[[72]](#footnote-72).

В той или иной степени все перечисленные модели в смешанных формах являются действующими и характеризуют исторически сложившийся тип социальной политики того или иного государства. С учетом этого исследовательский интерес может представлять использование данных типологических моделей в качестве методологического инструментария для исследования процессов реальной социальной политики российского общества, особенно на стадии становления ее новых форм. При этом следует учитывать, что эти процессы осуществляются у нас интенсивно, но в то же время сложно, болезненно и противоречиво, так как они предполагают переход от принципов государственной социальной ответственности к принципам смешанной и индивидуальной социальной ответственности. Базовыми принципами, закладываемыми в формирующуюся модель социальной политики, являются принципы децентрализации и полисубъектности. Их реализация предполагает возможность в рамках единого социального пространства на территории страны формировать региональные и муниципальные модели социальной политики, позволяющие оптимизировать социальное развитие территорий с учетом региональной специфики и на основе региональных ресурсов. С реализацией этих принципов связаны активно идущий процесс выделения новых субъектов социальной политики в структуре социальных институтов общества, определение форм и доли их социального участия и нормативное оформление их деятельности.

Реализация принципа децентрализации управления социальной сферой осуществляется путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в области социальной политики в совместное ведение и передачи определенных полномочий в непосредственное ведение региональных органов управления, а также путем усиления влияния населения на принятие решений региональными и федеральными органами власти.[[73]](#footnote-73) Следствием децентрализации социальной политики является устранение жесткой административной вертикали в системе управления социальной сферой, ограничение распорядительных функций федеральных отраслевых органов по отношению к региональным и муниципальным и в итоге – замена отраслевого принципа организации системы управления социальной сферой на принцип территориально-отраслевой. В результате реализации данного принципа субъекты РФ получают возможность осуществлять собственную, самостоятельную региональную социальную политику.

Децентрализованная система организации управления в обществе предполагает не только перераспределение функций и полномочий между Центром и регионами и не только гармонизацию интересов отраслевых и территориальных субъектов управления, но и такую форму организации управления, при которой наряду с государством функции общественного регулирования и часть управленческих задач выполняют негосударственные субъекты-участники общественных процессов. Поэтому процесс децентрализации социальной политики выражается еще и в том, что существенное влияние на ее реализацию начинают оказывать различные негосударственные (общественные) организации социальной направленности. Они непосредственно не включены в управленческий процесс, но имеют возможность принимать в нем опосредованное участие и осуществлять гласный контроль за деятельностью органов власти в социальной сфере[[74]](#footnote-74). Поэтому реализация принципов децентрализации и полисубъектности в ходе модернизации социальной политики предполагает перераспределение социальной ответственности как между уровнями государственной власти и местного самоуправления, так и между государственными и негосударственными (общественными, частными, индивидуальными) участниками системы общественных отношений, то есть перераспределение социальной ответственности в обществе, как по вертикали, так и по горизонтали. Определение стратегических ориентиров и конкретных механизмов этого процесса детерминирует формирование российской модели социальной политики.

В условиях децентрализации макропроцесс выбора стратегий социального развития усугубляется процессами выработки собственных моделей социальной политики на уровне отдельных регионов и территорий, который является еще более сложным и противоречивым. Это связано с тем, что в рамках регионального социального пространства одновременно реализуются три вида регулятивных воздействий в области социальной политики, определяющих три уровня ее реализации.

Во-первых, это федеральная социальная политика, осуществляемая на территории региона, направленная на достижение общегосударственных социальных целей, обеспечение единых минимальных социальных стандартов, на реализацию установленных государством социальных гарантий и соблюдение социальных прав граждан независимо от возможностей региона.

Во-вторых, это собственная, самостоятельная социальная политика, осуществляемая органами власти субъекта РФ и негосударственными структурами на территории конкретного региона, ориентированная на максимальный учет специфических региональных социальных факторов и процессов, адаптированная к региональным условиям и возможностям, корректирующая основные направления федеральной социальной политики с учетом местных особенностей в плане их расширения и дополнения и мобилизующая уникальный региональный потенциал для решения социальных проблем[[75]](#footnote-75).

И, в-третьих, это муниципальная социальная политика, осуществляемая органами местного самоуправления и иными институтами гражданского общества на территориях муниципальных образований, входящих в состав данного региона, направленная на реализацию федеральной и региональной социальной политики на местах, на доведение ее до конкретных потребителей с учетом их непосредственных потребностей, специфических особенностей малых территорий и образа жизни местных сообществ и позволяющая использовать местный потенциал для расширения спектра федеральных и региональных социальных гарантий и услуг.

Сочетание трех уровней реализации социальной политики на территории отдельных регионов способно приобретать различные формы и выстраиваться в специфические региональные модели социальной политики[[76]](#footnote-76). Уже сегодня можно продифференцировать регионы в зависимости от того, какой из этих трех уровней реализации социальной политики преобладает на конкретной территории, либо в зависимости от того, каково соотношение федеральной, региональной и муниципальной социальной политики в общем объеме социальных программ и мероприятий региона.

Одной из проблем может являться наслоение и нетипичное сочетание элементов различных моделей социальной политики разных уровней управленческого воздействия. Реальная возможность противоречий осложняет процесс выработки типичных форм и моделей социальной политики в отдельных регионах и на общероссийском уровне.

Процесс выработки отечественной модели социального государства осуществляется в современных условиях в двух встречных направлениях. Во-первых, «сверху», с федерального уровня, где задаются общие стратегии и ориентиры социальных реформ и, во-вторых, «снизу», с регионального и муниципального уровня, где осуществляются преломление и адаптация общих стратегий на основе местной специфики и потенциала. В результате на региональном уровне рождаются специфические формы и образцы моделей социальной политики, порою отличные друг от друга. Представляется, что именно на пересечении этих двух встречных потоков формирования модели социальной политики постепенно будет вырабатываться, отшлифовываться особая и уникальная общероссийская модель социального государства и социальной политики[[77]](#footnote-77).

Пока же этот процесс находится в стадии реализации, мы имеем множественность региональных форм и типов формирующихся моделей социальной политики и как следствие – существенную региональную социальную дифференциацию. Причем в качестве основных причинных факторов такой дифференциации выступают не только объективные межрегиональные различия – географические, климатические, ресурсные, экономико-инфраструктурные, финансовые, социально-демографические, социокультурные, но и различия, имеющие существенную субъективную составляющую, к которым в первую очередь могут быть отнесены:

* политико-управленческие факторы – политические ориентации, уровень менеджмента региональной управленческой элиты, степень развитости региональных институтов государственной власти;
* правовые факторы – уровень оформленности регионального правового пространства, степень развитости региональной правовой базы;
* общесоциальные факторы – степень развития институтов гражданского общества в регионе, уровень социальной активности, самоорганизации и самодеятельности населения[[78]](#footnote-78).

Представляется, что совокупность вышеперечисленных факторов определяет поле межрегиональных различий в социальной сфере и способствует выстраиванию уникальных образцов региональных моделей социальной политики. Сравнительные исследования позволяют зафиксировать различную степень остроты социальной ситуации в российских регионах и выделить регионы с относительно благоприятной социальной ситуацией, регионы с неблагоприятной социальной ситуацией, регионы, социальная ситуация в которых характеризуется умеренной остротой, а также и кризисные регионы[[79]](#footnote-79).

Проанализируем, как происходит осуществление социальной политики в Ростовской области. Индикаторы социально-экономические в приложении 2

В Ростовской области действуют следующие учреждения социального обслуживания:

* Центры социального обслуживания населения области.

В Ростовской области функционирует служба социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, состоящая из 64 учреждений, в структуре которых 1058 подразделений различных форм социального обслуживания. Ежегодно социальные услуги получают более 500 тысяч пожилых людей и инвалидов.

Социальные работники и патронажные медицинские сестры отделений социального обслуживания оказывают услуги на дому пожилым жителям области, которые по различным причинам остались без помощи родных и близких. Они покупают и доставляют продукты питания, медикаменты, оплачивают коммунальные услуги, помогают в ведении домашнего хозяйства, наблюдают за состоянием здоровья граждан и при необходимости сопровождают в лечебные учреждения.

В 61 социально-реабилитационных отделениях, по сути являющихся малокомплектными домами-интернатами, проживает 2298 человек. В основном это жители сельской местности, получающие небольшую пенсию. В этих отделениях пожилые люди имеют возможность круглосуточно получать комплекс социально-медицинских и бытовых услуг, для них созданы комфортные условия проживания, организовано полноценное питание, оздоровительные мероприятия.

Решать такие проблемы пожилых людей, как одиночество, замкнутый образ жизни помогают 42 отделения дневного пребывания. Они позволяют людям старшего поколения вести более активный образ жизни. В отделениях создана уютная домашняя обстановка, способствующая общению, физической и психологической реабилитации граждан. Ежегодно отделения посещает порядка 5 тысяч человек.

52 отделений срочного социального обслуживания предоставляют широкий спектр услуг гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Это содействие в подготовке документов для получения адресной материальной помощи, льготного топлива, при оформлении в дом-интернат, психологическая поддержка и юридическая помощь. Кроме того, в штат отделений вводятся рабочие должности для экстренного ремонта жилья, хозпостроек, заборов, вскапывания огородов.

В расчете на 10 тыс. пенсионеров, поживающих в области, надомным обслуживанием в настоящее время охвачено 530,5 человек.

* Дома-интернаты общего типа.
* Психоневрологические интернаты.
* Детские дома-интернаты для детей с физическими недостатками и умственно-отсталых детей.
* Учреждения социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий.

В области создана широкая сеть нестационарных учреждений социального обслуживания муниципальных образований: дневные и социально-реабилитационные отделения, отделения социального обслуживания на дому, специализированные отделения социально-медицинского обслуживания, отделения срочного социального обслуживания.

Для оказания социальной поддержки с 1993 года в области развивается сеть учреждений социального обслуживания семей и детей. В настоящее время наиболее актуальным является создание системы ранней профилактики безнадзорности и беспризорности, проведение комплексной реабилитационной работы с ребенком и его семьей. Важное преимущество в этом плане имеют социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, в структуре которых создаются отделения дневного и стационарного пребывания, психолого-педагогической, социально-правовой помощи, и другие, основной задачей которых является профилактика беспризорности и безнадзорности детей и подростков.

Социальные учреждения Ростовской области находятся под патронажем Министерства труда и социального развития Ростовской области. Его структура приведена в Приложении 3.

С 1 января 2005 года изменен порядок социальной поддержки льготных категорий граждан в соответствии с федеральным законом. За различными уровнями власти закреплены разные льготные категории граждан, определены источники финансирования расходов на меры их социальной поддержки.

К федеральным полномочиям отнесены вопросы социальной поддержки следующих категорий граждан:

* инвалидов и участников войны;
* ветеранов боевых действий;
* жителей блокадного Ленинграда;
* членов семей погибших (умерших) инвалидов, участников войны, ветеранов боевых действий;
* инвалидов всех групп, детей-инвалидов;
* «чернобыльцев» и приравненных к ним категорий;
* доноров;
* бывших узников фашистских лагерей и др.

За счет средств областного бюджета финансируются:

* расходы по социальной поддержке ветеранов труда, тружеников тыла, жертв политических репрессий;
* расходы по социальной поддержке многодетных семей, детей сирот;
* социальное обслуживание отдельных категорий населения;
* государственные пособия гражданам, имеющим детей;
* государственная социальная помощь;
* адресные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг и др.

Из вышеизложенного следует, что в Ростовской области сформирована эффективная система социального обслуживания. Рассмотрим теперь положительный опыт других регионов, который может быть применен в Ростовской области.

В целях сокращения масштабов бедности и сохранения достойного уровня гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, в г. Благовещенске создана и эффективно функционирует дифференцированная система социального обслуживания населения: для бедных – это социальные столовые, социальные гостиницы, буфет, услуги парикмахерских, бань, ремонт обуви, фото услуги и другие на договорной, благотворительной и государственной основе. Конечно, но сравнению с зарубежным опытом, она представляет просто мини систему социального обслуживания, тем не менее, имеет определенную результативность. В настоящее время также в городе для осуществления обратной связи отделов и управлений администрации с населением внедрена акция «Социальная почта». Создан общественно-методический Совет. В Центре социальной помощи семье и детям осуществляется новый вид социального обслуживания – социальный патронат семей с детьми, внедрен инновационный метод организации системы социальной работы «картографирование» с определением социально-неблагополучных районов, с составлением социального паспорта территорий.

Заслуживает внимания Концепция перехода на выплату пособий, разработанная в Самарской области[[80]](#footnote-80). Основной целью данной Концепции является определение комплекса мер по снижению уровня бедности населения, улучшению качества жизни малоимущих семей на условиях замены существующих льгот денежными пособиями.

Целями данной Концепции являются:

* определение комплекса мер по повышению качества жизни малоимущих семей на условиях перехода на выплату пособий вместо предоставления льгот;
* сокращение дотационности государственных и муниципальных организаций (транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и других);
* демонополизация сектора социальных и коммунальных услуг;
* направление высвобождающихся бюджетных средств на социальную помощь малоимущим группам населения.

Переход от предоставления льгот к выплате денежных пособий и целевых субсидий предполагает:

* введение заявительного принципа и критерия нуждаемости при предоставлении категориальных льгот – отмена предоставляемых льгот для лиц из числа льготного контингента, не подавших соответствующих заявлений и (или) не относящихся к малоимущим группам населения;
* нормирование предоставляемых льгот – предоставление льгот малоимущим группам населения только в пределах установленных норм;
* организация строгого учета стоимости предоставленных льгот и аудит производственных затрат организаций, предоставляющих льготы населению;
* ограничение государственных дотаций организациям, предоставляющим услуги населению на льготных условиях.

Переход на выплату пособий вместо предоставления льгот предполагает выделение нескольких этапов:

* на первом этапе необходимо провести выборочную финансовую и социальную оценку отдельных видов льгот, субсидий, дотаций;
* второй этап предполагает осуществление инвентаризации всех федеральных, областных и местных законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет составления перечня предоставляемых населению льгот, субсидий, дотаций;
* на третьем этапе, имея полную информацию о законах, видах расходов, механизмах финансирования, целесообразно оценить уровень расходов на финансирование льгот, субсидий, дотаций и определить направления собственно перехода на выплату пособий вместо предоставления льгот;
* четвертый этап включает полную финансовую оценку потерь бюджетов от предоставления льгот, субсидий и дотаций, публикацию этих данных в средствах массовой информации, а также частичный переход на выплату пособий вместо предоставления льгот;
* на пятом (заключительном) этапе необходимо осуществить полный переход на выплату денежных пособий за счет средств областного и местных бюджетов по всем региональным и местным льготам, а также части федеральных льгот в случае законодательного закрепления такой возможности[[81]](#footnote-81).

**Заключение**

Один из основополагающих принципов деятельности современного демократического государства, заключается в том, что создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не является сугубо личным делом самого человека и его родителей, а возводится в ранг общегосударственной политики. Именно успехи в социальной политике являются показателем плодотворной и многогранной деятельности государства. По ним можно судить о том, в какой мере государство исполняет свою конституционную обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, создавать надлежащие материальные, политические, правовые и иные условия для осуществления этих прав и свобод, их воплощения в реальной жизни.

В социальном государстве право на достойную жизнь и свободное развитие гарантируется каждому независимо от его способности трудиться, участвовать в общественно полезном труде.

Следуя нормам международного права, Конституция РФ устанавливает обязанность государства проводить социальную политику, обеспечивающую каждому россиянину достойную жизнь. Последняя понимается, прежде всего, как возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации: иметь надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание, современную бытовую технику, средства передвижения, рациональное и калорийное питание, возможность пользоваться услугами предприятий сферы обслуживания, пользоваться культурными ценностями и др. Достойная жизнь невозможна и без свободного развития личности, предоставления ей возможности усвоить достижения науки, культуры, получить профессию.

Конституция РФ закрепляет основные направления социальной защиты государства. Это: 1) государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; 2) пенсии инвалидам и иным нетрудоспособным лицам; 3) создание системы социальных служб занятости, призванных принимать действенные меры по трудоустройству лиц, не имеющих постоянной работы, и выплачивать им в соответствии с действующим законодательством пособия по безработице; 4) выплата государственных пенсий и социальных пособий и т.д.

Следует отметить, что конституционные положения о социальной помощи малоимущим достаточно обстоятельно регламентируются федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Значительная часть пробелов в социальном законодательстве в настоящее время устранена.

Социальная политика Российской Федерации ориентирована на самые различные слои, группы населения и включает в себя: 1) борьбу с безработицей; 2) государственное регулирование минимального размера оплаты труда; 3) общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также на конкурсной основе, бесплатность высшего образования; 4) бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения; 5) бесплатное пользование библиотечными фондами и сравнительно низкую плату за посещение музеев, картинных галерей, театров, концертных залов и других учреждений культуры.

Государство оказывает социальную помощь несовершеннолетним детям и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, имеющим среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного для региона, в котором они проживают. Социальное обслуживание осуществляется государственными социальными службами в виде материальной помощи, социального обслуживания на дому или в стационарных учреждениях, предоставления временного приюта, организации дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, оказания реабилитационных и консультативных услуг. Государство осуществляет и другие виды социальной помощи, в том числе бесплатное предоставление малоимущим жилой площади, компенсационные выплаты и др.

И, тем не менее, деятельность государства в социальной сфере пока что не является достаточно действенной. В условиях переживаемых экономических трудностей социальная политика государства не только не гарантирует достойную жизнь, как это записано в Конституции, но и не обеспечивает прожиточный минимум значительной части населения.

Имеются значительные недостатки в реализации и других направлений социальной политики государства, в том числе и в сфере охраны труда и здоровья населения. Об этом, например, убедительно свидетельствуют наблюдаемые в последние годы рост аварийности на предприятиях, профессиональных заболеваний, высокий уровень производственных травм, неблагоприятная экологическая обстановка в ряде регионов страны, в том числе в таких крупных городах, как Москва, Уфа, Кемерово, Самара, Омск и др.

Бесспорно, сложности переживаемого Россией периода негативно влияют и на возможности государства проводить надлежащую социальную политику. Лишь в условиях полного оздоровления экономики России можно рассчитывать на социальную помощь от государства в том размере, который действительно позволяет обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека, как это предписывается Конституцией.

Учитывая то, что в различных регионах могут реализовываться различные социальные стратегии и модели социальной политики, что естественным образом будет приводить к разному уровню достижения социальных целей и результатов, важной проблемой, которая сохранит свою актуальность, станет обеспечение единого социального пространства на всей территории России. В условиях территориальной дифференциации единое социальное пространство может быть сформировано путем обеспечения всеобщего и одинакового для всех граждан, независимо от их социального и территориального статуса, минимального уровня социальных услуг и гарантий, что связано с внедрением системы единых минимальных социальных стандартов по всем социальным параметрам и отраслям социальной сферы. Обеспечение функционирования данной системы и контроль за ней должны стать непосредственной сферой деятельности федеральной власти. Наличие такой системы способно создать необходимые условия для повышения степени обоснованности выбора стратегических целей социального развития и распределения бюджетных средств. Система социальной стандартизации предполагает четкую взаимоувязку федеральных, региональных и муниципальных социальных стандартов, при которой, с одной стороны, максимально активизируются социальные ресурсы территорий, но с другой – не допускаются сильные разрывы в уровне и качестве жизни населения в различных регионах и муниципальных образованиях РФ.

Для реализации стратегии социального развития на уровне общества в целом и на уровне отдельных регионов система минимальных социальных стандартов должна быть дополнена системой предельно-критических показателей состояния социальной сферы, фиксирующей ее пороговые значения, которые свидетельствуют о наличии явного или латентного кризиса в той или иной ее областях и требуют немедленного, активного вмешательства властей, вплоть до банкротства территорий и введения прямого федерального правления.

Стратегии социального развития территорий не должны исключать ориентации на оптимизирующее управление. Это требует дополнить системы минимальных социальных стандартов и предельно критических показателей системой целевых показателей, то есть показателей развития социальной сферы региона. По сути дела, речь идет о разработке и внедрении в практику оперативного и стратегического управления социальной сферой совокупности шкал состояния и развития социальной сферы с учетом реализуемых моделей социальной политики, включающих не только систему индикаторов с их пороговыми и целевыми значениями, но и весь комплекс технологий отслеживания, диагностики социальной ситуации, а также регламент реагирования на них органов управления различного уровня.

На основании положительного опыта других регионов в работе предложено ряд конкретных мер по оптимизации социальной политики Ростовской области: такие как адресная социальная политика помощи малоимущим семьям и дифференцированная система социального обслуживания населения.

**Список литературы**

1. Конституция РФ. – М.: Юрид. Лит; 1993 г.
2. Жилищный Кодекс РФ от 29.12.04 №188-ФЗ.
3. Трудовой Кодекс РФ от 30.12.01 №197-ФЗ.
4. Уголовный кодекс РФ от 13.06.96 №63-ФЗ.
5. Федеральный Закон РФ «О трудовых пенсиях в РФ» от 17.12.2001 №173-ФЗ.
6. Федеральный Закон РФ «О занятости населения в РФ» от 10.01.03 №8-ФЗ.
7. Федеральный Закон РФ «О политических партиях» от 23.06.03 №85-ФЗ.
8. Федеральный Закон РФ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации» от 30.12.03 №202-ФЗ.
9. Алиев М. Право человека на материальное обеспечение по старости, по инвалидности или по случаю потери кормильца. // Право – теория и практика. 2005. №1.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 2005.
11. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учебник для юрид. вузов (полный курс). В 3 т. – М., 2001.
12. Быкова Л.Д. Содержательная модель региональной социальной политики // Вестник Омского университета. 2005. Вып. 2.
13. Волгин Н.А. Социальная политика – М, 2003.
14. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999.
15. Гонтмахер Е., Трубин В. Эволюция системы социальной поддержки населения // Общество и экономика. 2000. №9–10.
16. Добренькое В.И., Харчева ВТ., Слепенков И.М. и др. Социальная защита населения Российской Федерации: анализ результатов социологического опроса // Вестник Моск. ун-та. Сер 18. Социология и политология. 2006. №3, 4.
17. Карелова Г. Социальная защита: вчера, сегодня, завтра // Человек и труд. 2001. №6.
18. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. – М, 2003.
19. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1.
20. Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд. – М.: Бек, 2006.
21. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006.
22. Конституционное право: Учебник // Отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 2005.
23. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. – М., 2004.
24. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006.
25. Ламперт X. Социальная рыночная экономика. Германский путь. – М., 2003.
26. Лескин В., Шевцов А. Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты // Российский экономический журнал. 2001. №3.
27. Лепихов М. Социальное государство и правовое регулирование социальной защиты. // Социс. 2005. №3.
28. Мельников В.П., Колостова Е.И. История социальной работы в России – М: «Юристъ», 2005.
29. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А. Лукашевой. – М., 2004.
30. Права человека: история, теория, практика. // Сборник статей. – М., 2006.
31. Роик В. Социальная защита: содержание понятия // Человек и труд. 2000. №1.
32. Романов П.В., Гатвинский А.Н. Социальные изменения и социальная политика // Журнал исследований социальной политики. Т.1. №1. 2003.
33. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 2006.
34. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М., 2000.
35. Фирсов М.В., Павленок П.Д., Мельников В.П. Социальная работа в СССР. – М: «Юристъ», 2005.

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 50. [↑](#footnote-ref-1)
2. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А.Лукашевой. – М., 2004. – С. 236. [↑](#footnote-ref-2)
3. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс»,2006. – С. 86. [↑](#footnote-ref-3)
4. Мельников В.П., Колостова Е.И. «История социальной работы в России» – М: «Юристъ», 2005. – С. 49. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс»,2006. – С. 87. [↑](#footnote-ref-5)
6. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс»,2006. – С. 130. [↑](#footnote-ref-6)
7. Мельников В.П., Колостова Е.И. «История социальной работы в России» – М: «Юристъ», 2005. – С. 88. [↑](#footnote-ref-7)
8. Фирсов М.В., Павленок П.Д., Мельников В.П. Социальная работа в СССР. – М: «Юристъ», 2005. – С. 66 [↑](#footnote-ref-8)
9. Мельников В.П., Колостова Е.И. «История социальной работы в России» – М: «Юристъ», 2005. – С. 122. [↑](#footnote-ref-9)
10. Мельников В.П., Колостова Е.И. «История социальной работы в России» – М: «Юристъ», 2005. – С. 70. [↑](#footnote-ref-10)
11. Фирсов М.В., Павленок П.Д., Мельников В.П. Социальная работа в СССР. – М: «Юристъ», 2005. – с. 230. [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же – С. 57. [↑](#footnote-ref-12)
13. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс»,2006. – С. 345. [↑](#footnote-ref-13)
14. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – С. 99. [↑](#footnote-ref-14)
15. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004 – С. 105 [↑](#footnote-ref-15)
16. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1. – С. 23. [↑](#footnote-ref-16)
17. Гонтмахер Е., Трубин В. Эволюция системы социальной поддержки населения // Обще­ство и экономика. 2000. № 9. – с. 6. [↑](#footnote-ref-17)
18. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1. – С. 12 [↑](#footnote-ref-18)
19. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – с. 67. [↑](#footnote-ref-19)
20. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1. – С. 12. [↑](#footnote-ref-20)
21. Права человека в истории человечества и в современном мире / Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004 – С. 54. [↑](#footnote-ref-21)
22. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – С. 78. [↑](#footnote-ref-22)
23. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1. – С. 6 [↑](#footnote-ref-23)
24. Права человека в истории человечества и в современном мире. // Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004 – С. 69. [↑](#footnote-ref-24)
25. Права человека в истории человечества и в современном мире. // Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004 – С. 69. [↑](#footnote-ref-25)
26. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 2005. – С. 68. [↑](#footnote-ref-26)
27. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – С. 91. [↑](#footnote-ref-27)
28. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1. – С. 8. [↑](#footnote-ref-28)
29. Права человека в истории человечества и в современном мире / Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004 – С. 100. [↑](#footnote-ref-29)
30. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс»,2006. – С.240. [↑](#footnote-ref-30)
31. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006. – С. 169. [↑](#footnote-ref-31)
32. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006. – С. 71. [↑](#footnote-ref-32)
33. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 33. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ламперт X. Социальная рыночная экономика. Германский путь. – М., 2003. – С. 45. [↑](#footnote-ref-34)
35. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант. // Социс. 2006. №1. – С. 6. [↑](#footnote-ref-35)
36. Конституционное право: Учебник // Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2005. – С. 8 [↑](#footnote-ref-36)
37. Конституционное право: Учебник // Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2005. – С. 77. [↑](#footnote-ref-37)
38. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 44. [↑](#footnote-ref-38)
39. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004. – С. 55. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. М, 2003. – С. 103. [↑](#footnote-ref-40)
41. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 46. [↑](#footnote-ref-41)
42. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс»,2006. – С. 88. [↑](#footnote-ref-42)
43. Конституционное право: Учебник // Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2005. – С. 45. [↑](#footnote-ref-43)
44. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. М, 2003. – С. 7. [↑](#footnote-ref-44)
45. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 24. [↑](#footnote-ref-45)
46. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 59. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. М, 2003. – С. 100. [↑](#footnote-ref-47)
48. Романов П.В., Гатвинский А.Н. Социальные изменения и социальная политика // Журнал исследований социальной политики. Т.1. № 1. 2003. – С. 14. [↑](#footnote-ref-48)
49. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 40. [↑](#footnote-ref-49)
50. Уголовный кодекс РФ от 13.06.96 № 63-ФЗ. – С. 30. [↑](#footnote-ref-50)
51. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 137. [↑](#footnote-ref-51)
52. Там же – С. 139. [↑](#footnote-ref-52)
53. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 67. [↑](#footnote-ref-53)
54. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – С. 78. [↑](#footnote-ref-54)
55. Права человека: история, теория, практика. // Сборник статей. М., 2006. – С. 56. [↑](#footnote-ref-55)
56. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 235. [↑](#footnote-ref-56)
57. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 2005. – С. 280. [↑](#footnote-ref-57)
58. Права человека: история, теория, практика. // Сборник статей. – М., 2006. – С.94. [↑](#footnote-ref-58)
59. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – С.30. [↑](#footnote-ref-59)
60. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 179. [↑](#footnote-ref-60)
61. Добренькое В.И., Харчева ВТ., Слепенков И.М. и др. Социальная защита населения Российской Федерации: анализ результатов социологического опроса // Вестник Моск. ун-та. Сер 18. Социология и политология. 2006. № 3 – С. 7. [↑](#footnote-ref-61)
62. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Краткий курс лекций. 2-е изд. – М, 2003. – С. 59. [↑](#footnote-ref-62)
63. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А.Лукашевой. М., 2004 – С. 34. [↑](#footnote-ref-63)
64. Гонтмахер Е., Трубин В. Эволюция системы социальной поддержки населения // Обще­ство и экономика. 2000. № 10. – С. 29. [↑](#footnote-ref-64)
65. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 2006. – С. 338. [↑](#footnote-ref-65)
66. Гидденс Э. Социология. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 68 [↑](#footnote-ref-66)
67. Кузьмин К.В., Суторин Б.А. История социальной работы за рубежом и в России – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006. – С.23 [↑](#footnote-ref-67)
68. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А.Лукашевой. – М., 2004. – С. 406. [↑](#footnote-ref-68)
69. Студенова Е.Г. Теория социальной работы – М.,2000. – С. 177. [↑](#footnote-ref-69)
70. Лескин В., Шевцов А. Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты // Российский экономический журнал. 2001. № 3., – С. 6. [↑](#footnote-ref-70)
71. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 2006. – С. 455. [↑](#footnote-ref-71)
72. Там же – С. 457 [↑](#footnote-ref-72)
73. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 2006. – С. 65. [↑](#footnote-ref-73)
74. Права человека в истории человечества и в современном мире // Под ред. Е.А.Лукашевой. – М., 2004. – С. 39. [↑](#footnote-ref-74)
75. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. – М., 2006. – С. 395. [↑](#footnote-ref-75)
76. Там же. – С. 378. [↑](#footnote-ref-76)
77. Права человека: история, теория, практика. / Сборник статей. М., 2006. – С. 36. [↑](#footnote-ref-77)
78. Смирнов С.Н. Региональные аспекты социальной политики. М., 2006. – С. 55. [↑](#footnote-ref-78)
79. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 239. [↑](#footnote-ref-79)
80. Конституционное право: Учебник // Отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 2005. – С. 300. [↑](#footnote-ref-80)
81. Конституционное право: Учебник // Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2005. – С. 29. [↑](#footnote-ref-81)