

А.А. Фомин, Ю.В. Чеснокова, И.С. Лапаев

**ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ
МАЛОИМУЩИМ
И ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ
В РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Монография

RU
Science
RU-SCIENCE.COM

**А.А. Фомин, Ю.В. Чеснокова
И.В. Лапаев**

**ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ
МАЛОИМУЩИМ
И ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ
В РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Монография

RU
science
RU-SCIENCE.COM
Москва
2019

УДК 364.2

ББК 65.27

Ф76

Монография подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках гранта «Эволюция правового регулирования оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности в России: история и современность» (проект № 18-011-00202)

Рецензенты:

- В.В. Мамонов**, заведующий кафедрой государственного права Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина, д-р юрид. наук, проф.,
И.Н. Сениякин, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д-р юрид. наук, проф.

Авторы:

- А.А. Фомин**, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета, д-р юрид. наук, проф.,
Ю.В. Чеснокова, доцент кафедры частного и публичного права юридического института Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук, доц.,
И.С. Лапаев, доцент кафедры правосудия юридического института Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук

Фомин, Алексей Александрович.

Ф76

Эволюция правового регулирования оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности в России: история и современность : монография / А.А. Фомин, Ю.В. Чеснокова, И.В. Лапаев. — Москва : РУСАЙНС, 2019. — 162 с.

ISBN 978-5-4365-4450-2

Монография представляет собой комплексное исследование исторических, теоретических и практических вопросов правовой политики Российского государства в сфере оказания социальной помощи малоимущим как составной части государственно-правовой стратегии социального развития Российской Федерации и преодоления бедности.

Ключевые слова: *социальное государство, достойная жизнь, социальная помощь малоимущим.*

УДК 364.2

ББК 65.27

© Фомин А.А., Чеснокова Ю.В.
Лапаев И.В., 2019

© ООО «РУСАЙНС», 2019

ISBN 978-5-4365-4450-2

Содержание

Введение.....	5
Глава 1. Социальное государство, достойная жизнь и преодоление бедности: взаимообусловленность в условиях конституционализации экономики России	8
1.1. Экономические и политико-правовые факторы формирования социального государства и преодоления бедности.....	8
1.2. Основные направления государственно-правовой политики в сфере предоставления социальной помощи малоимущим и преодоления бедности	14
1.3. Имплементация международно-правовых стандартов социальной помощи малоимущим в российскую правовую систему	22
1.4. Соотношение конституционных категорий «достойная жизнь» и «достойное существование»	26
1.5. Принципы социальной политики Российской Федерации в сфере преодоления бедности.....	30
Глава 2. Историко-правовой анализ регулирования социальной помощи малоимущим и преодоления бедности в России.....	39
2.1. Становление и развитие института социальной помощи нуждающимся в православных традициях Российского государства (IX–XX вв.)	39
2.2. Развитие социального страхования в России как основы государственно-правового механизма защиты трудящихся	56
2.3. Эволюция правового регулирования пенсионного обеспечения в советский период	63
2.4. История формирования института социальной помощи детям-сиротам в Советской России и СССР	74
Глава 3. Социальная политика Российской Федерации в сфере преодоления бедности: отраслевой аспект	86
3.1. Законодательная конструкция «социальная помощь малоимущим»: содержание и соотношение со смежными понятиями права социального обеспечения	86
3.2. Цели правовой политики Российской Федерации в сфере оказания социальной помощи малоимущим	92
3.3. Реализация принципа федерализма в социальной политике Российской Федерации в сфере преодоления бедности (на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области)	95
3.4. Институт государственной поддержки семьи, материнства и детства в системе социальной политики в сфере преодоления бедности.....	101

Глава 4. Государственно-правовой механизм преодоления бедности и оказания социальной помощи отдельным категориям населения	110
4.1. Государственно-правовой механизм обеспечения социально-экономической безопасности и преодоления бедности в Российской Федерации	110
4.2. Демографическая политика в государственно-правовом механизме преодоления бедности	113
4.3. Правовое обеспечение продовольственной безопасности как элемента государственного механизма преодоления бедности в России.....	115
4.4. Поощрение благотворительной деятельности в механизме преодоления бедности	120
4.5. Реабилитация осужденных в механизме обеспечения их права на достойное существование после отбывания наказания	124
4.6. Государственно-правовой механизм социальной защиты лиц, пострадавших в результате террористического акта	135
4.7. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в механизме выстраивания государственно-правовой социальной политики	140
Заключение.....	149
Библиографический список	150

ВВЕДЕНИЕ

Бедность, как негативный феномен и неотъемлемая составляющая действительности, выступая одной из главных социально-экономических проблем человечества, характерна для всех стран, в том числе и современного Российского государства. Об особом значении преодоления бедности свидетельствует тот факт, что, обсуждая финансовую нестабильность, экономический кризис, социальное обеспечение, продовольственную независимость, рост преступности, обострение международных отношений и введение против России ограничительных политических и экономических мер, так или иначе говорят о росте или снижении бедности населения. Наверное, нет сегодня вопроса более важного в политическом и социально-экономическом смысле, чем вопроса борьбы с бедностью. Не случайно в этой связи то, что Президент РФ в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. в числе приоритетов внутренней политики обозначил сокращение к 2025 году как минимум вдвое уровня бедности¹.

Актуальность исследования проблем правового регулирования социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам обусловлена конституционно провозглашенными целями (ст. 7 Конституции РФ) формирования социального государства и обеспечения каждому человеку достойной жизни. В современных условиях борьба с бедностью облекается в правовые формы, осуществляется в рамках юридической деятельности. Поэтому сосредоточивая основные усилия на определении сущности категории «бедность», содержании социально-экономических, политических, демографических и т.п. мер снижения уровня бедности, не следует оставлять без внимания нормативно-правовые и правоприменительные аспекты проблемы. В последние годы в стране как на федеральном, так и на региональном уровнях наблюдаются значительные сдвиги в правовом регулировании вопросов социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам. Тем не менее, несмотря на заметный прогресс в нормативно-правовом обеспечении социальной помощи малоимущим

¹ См. подробнее: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.

и преодоления бедности в нашей стране сохраняется потребность в дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере социального обеспечения, брака и семьи, здравоохранения, содействия занятости населения и сокращения безработицы, трудовых отношений, миграционной и демографической безопасности с учетом общепризнанных норм международного права и международных обязательств Российской Федерации.

Тенденции глобализации и интернационализации политического, экономического и правового пространства в современном мире, с одной стороны, и процессы социализации и гуманизации государственно-правовой политики, с другой, определяют необходимость реализации во внутригосударственном правовом регулировании стандартов достойного уровня жизни, адекватных требованиям международно-правовых актов о социальных и экономических правах и свободах, ратифицированных к настоящему времени Российской Федерацией. Однако выбранный в постсоветский период развития страны вектор социальной политики характеризуется нередко отходом от общепризнанных норм и принципов международного права. К сожалению, несмотря на предпринимаемые усилия, отечественные социальные стандарты до сих пор далеко не всегда соответствуют международным социальным стандартам.

В истории Российского государства проблемы обеспечения социальной справедливости, преодоления социального расслоения и оказания материальной помощи малоимущим занимали и занимают существенное место в политике страны и являются наиболее острыми, поскольку напрямую обуславливают не только уровень экономического благополучия, но и степень безопасности населения и государства в целом. Добиться эффективности правового регулирования социальной сферы весьма затруднительно без детального историко-правового анализа социальной политики в сфере борьбы с бедностью, особенно в переломные периоды отечественной истории, которые в значительной степени определили дальнейшее направление социального развития Российского государства. Тем более что этот опыт весьма богат. Подобный ракурс взгляда на проблему необходим еще и потому, что Россия в результате политических и экономических реформ оказалась в очень сложной ситуации многообразных и разнонаправленных негативных воздействий, создающих реальную угрозу национальной безопасности. Кроме того, изучение истории правового регулирования социального обеспечения и социальной защиты малоимущих дополняет картину

прошлого нашей страны как в социально-экономическом, так и в культурном отношении. Историко-правовой анализ социальной практики в сфере преодоления бедности позволяет: всесторонне исследовать содержание и формы деятельности государственных органов и благотворительных организаций, занимающихся оказанием социальной помощи нуждающимся в России на современном этапе; определить ключевые направления и перспективы дальнейшего развития социальной политики Российской Федерации в области медицины, пенсионного обеспечения, в сфере благотворительности, социального страхования и т.д.; выявить способы нивелирования дифференциации доходов путем реализации принципа адресности поддержки малоимущих, создания условий для повышения оплаты труда, обеспечения занятости населения.

Глава 1. СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО, ДОСТОЙНАЯ ЖИЗНЬ И ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕДНОСТИ: ВЗАИМООБУСЛОВЛЕННОСТЬ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

1.1. Экономические и политико-правовые факторы формирования социального государства и преодоления бедности

Преодоление бедности и обеспечение каждому достойной жизни выступают неотъемлемой частью гуманистических основ конституционного развития экономики и важнейшими элементами модели «социального государства». Джеймс Бьюкенен, открывший в науке дискуссию о природе и сущности категории «конституционная экономика», поставил в центр конституционно-экономического анализа именно человека¹. Вот почему осмысление перспектив построения социального государства в Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами «экономического конституционализма» (Н.С. Бондарь)² требует определения, прежде всего, целей, принципов, возможностей обеспечения каждому достойного существования и оказания социальной помощи малоимущим в условиях выхода отечественной экономики из кризисного состояния, рассмотрения взаимообусловленности социально-экономических, политических и правовых предпосылок формирования социального государства как более высокой ступени конституционного правового государства, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

Несмотря на довольно длительную историю конституционализации и социализации государственной экономической политики в рамках тех или иных научных направлений философии, социологии, политологии, экономической теории, участие представителей юридического сообщества в этом процессе

¹ См.: Миркин Я.М. Конституционная экономика как методология определения приоритетов в деятельности государства // Ежегодник Конституционной Экономики. 2018 / Ответственные редакторы С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. Составитель П.Д. Баренбойм. М.: ЛУМ, 2018. С. 43.

² См.: Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М.: Норма, 2018. 272 с.

активизировалось лишь сравнительно недавно во второй половине XX века, когда конституционные представления о социальном государстве из области теоретических дискуссий перешли в плоскость практического воплощения в экономическом законодательстве и конституционно-правовой практике европейских стран (прежде всего, скандинавских стран, Швейцарии, Германии, Нидерландов), Австралии, Новой Зеландии, США, Сингапура, Японии и ряда других¹.

В Российской Федерации ориентиры построения социального государства в качестве идеологической основы противодействия бедности впервые на официальном конституционном уровне провозглашены в действующей Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Речь идет не просто о заимствовании принципов социального государства из зарубежных конституций в целях смягчения либеральной экономической сущности российской Конституции в статусе недостижимого идеала, декларации. Вопрос, конечно, риторический: можно ли считать социальным государство, в котором порядка 20 млн. человек² имеют доход ниже величины прожиточного минимума, при этом минимальный размер оплаты труда, хотя и достиг с 1 мая 2018 года величины прожиточного минимума³, но до сих пор не удовлетворяет тех элементарных потребностей среднестатистического россиянина, которые предусмотрены «потребительской корзиной»⁴ и которые вряд ли даже с натяжкой можно признать «достойным существованием». Людям нужно более качественно питаться, иметь минимальные средства на развитие образовательного и культурного потенциала, поддержание здоровья, платить за ипотеку или копить деньги на покупку жилья, иметь небольшие сбережения на случай непредвиденных трудных ситуаций. Денег на все эти насущные

¹ См., например: Рейтинги Британского аналитического центра Legatum Institute [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.prosperity.com/ranking>.

² Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

³ Федеральный закон от 7 марта 2018г. № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда"» // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1576.

⁴ Федеральный закон от 3 декабря 2012г. № 227-ФЗ (в ред. от 28.12.2017г.) «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Часть 4). Ст. 6950.

потребности в действующей потребительской корзине не предусмотрено. Как отмечает заведующий лабораторией проблем уровня и качества жизни Института социально-экономических проблем народонаселения РАН В. Бобков, с учетом вышеперечисленных показателей стоимость потребительской корзины должна составлять «примерно 32 тысячи рублей на человека в месяц. На эти деньги можно достойно существовать»¹. Во втором квартале 2019 года стоимость потребительской корзины составила 10 433 рубля, т.е. в три раза меньше, чем предлагают эксперты.

Социальная ориентированность политической и экономической системы в условиях правового государства достигается развитием конкурентной рыночной среды, усилением административных и судебных механизмов охраны социально-экономических прав граждан, укоренением конституционных ценностей постиндустриального информационного общества, выражающихся в кардинальном изменении места и роли индивида в структуре взаимоотношений государства и гражданского общества как «сообщества экономически и политически свободных индивидов, обладающих всем комплексом реально обеспеченных общедемократических прав и свобод, позволяющих установить достойный уровень жизни людей»². Гражданское общество способствует преодолению высокого уровня поляризации в социально-экономической сфере, неумной склонности к потребительскому образу жизни, роста бедности и в то же время повышает гражданскую ответственность населения в решении острых социальных и экономических проблем.

Правовое социальное государство и гражданское общество находятся в отношениях «диалектического единства», выступают в качестве противостоящих, но взаимодействующих механизмов при выстраивании и осуществлении социальной политики. Реализация конституционных принципов социального государства и переход страны к социально ориентированной экономике невозможны в равной степени как без правовой и демократической организации государственной власти, осознания органами государства и их должностными лицами приоритетности социальных программ, прежде

¹ См.: Игнатова О. Бедность – за порог // Российская газета. 2019. 29 августа.

² Кулапов В.Л. Теория государства и права: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. С. 71.

всего, в вопросах оказания социальной помощи малоимущим и снижения бедности, так и без опоры на гражданское общество. Без поддержки снизу модернизация государственной социальной политики, какой бы прогрессивной она не представлялась сверху, обречена на провал, о чем свидетельствует, к сожалению, опыт России.

Расширение социальной базы преобразований в области социального обеспечения и социальной защиты, их легитимность и востребованность являются необходимой предпосылкой формирования экономической системы «с человеческим лицом» и обуславливаются:

- субъективной оценкой гражданами влияния изменений в социально-экономической политике государства на состояние их благополучия и уровень социально-экономической безопасности (включая демографическую, продовольственную безопасность, безопасность здоровья и т.д.);

- наличием механизмов общественного контроля за административной регулирующей деятельностью государства в социально-экономической сфере;

- согласием граждан с предлагаемыми методиками оценки уровня благосостояния, бедности, перераспределения общенациональных ресурсов и доходов, иначе возникают угрозы социального расслоения и дестабилизации не только экономической, но и политической системы;

- признанием социальной справедливости издаваемых в ходе социально-экономических реформ законодательных актов и осуществляемых институциональных преобразований;

- степенью доверия к вырабатываемым властью стратегическим и концептуальным приоритетам и целям государственной социальной политики;

- эффективностью осуществляемых по противодействию бедности мер социальной помощи малоимущим одиноко проживающим гражданам и малоимущим семьям.

Названные и некоторые другие факторы гарантируют повышение темпов адаптации граждан к рыночной экономике и снижение отрицательного ее восприятия со стороны основной части населения. Существенные деформации в структуре распределения материальных ценностей, социальное и имущественное расслоение – неизбежные последствия либерализации экономики и перехода к рынку. Между тем одной из основных функций демократического государства является поддержание социально-политической

стабильности путем согласования индивидуальных, общественных и государственных интересов, их властно-политическая интеграция. Ради достижения этой цели правовое государство вступает в социальный диалог с гражданским обществом, идет на социальные компромиссы и, как следствие, превращается в социальное государство. Права Л.Н. Кочеткова, говоря, что «государство так же заинтересовано трансформироваться в социальное, как оно заинтересовано в своем сохранении»¹.

В центре экономических, политико-правовых и институциональных преобразований в социальных государствах находятся качественные улучшения в уровне жизни отдельно взятого человека как основного носителя потребностей. Глобальные изменения в мировой экономике и международных политических отношениях приводят к пониманию важности преодоления патерналистского подхода при формировании государственной социальной политики, игнорирующего гуманистическую сущность демократического государства и необходимость ориентации на поддержку широких слоев населения. Подлинное достояние социальных государств определяется качеством материальных условий жизни и эмансипацией личности в экономической сфере, способностью обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека. И, конечно, благотворительность, волонтерство, добровольчество и другие формы бескорыстной помощи в условиях социального государства становятся нормой жизни, а не экзотическими явлениями, создавая дополнительные механизмы социальной поддержки и защиты малообеспеченных, реабилитации безработных, инвалидов и тех, кто в силу своих физических или интеллектуальных особенностей не в состоянии самостоятельно обеспечить себе достойное существование². Рассуждая о приоритетности прав и свобод, их реализации и защиты в ситуации мирового финансово-экономического кризиса, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин справедливо заметил, что «социальная политика, основанная на принципе социального государства, это произвольная по своей

¹ Кочеткова Л.Н. Социальное государство: европейская теория и российская практика // Власть. 2008. № 4. С. 41.

² См.: Журавлев В.И. Теория и практика благотворительной деятельности: монография. Владимир: Шерлок-пресс, 2016. С. 94.

природе благотворительная деятельность, движимая нравственным чувством сострадания»¹.

В ряду факторов, обуславливающих специфику формирования социального государства, реализации гражданами их права на достойную жизнь, преодоления бедности с точки зрения конституционной экономики и решения вопроса о соотношении принципов социальной справедливости, равенства и свободы в целом, наряду с отмеченными выше, следует назвать различия политического режима, культурного пространства и менталитета, национальные традиции, исторические особенности, своеобразие международной обстановки и т.д.

Так, в странах с преобладающим влиянием англо-саксонских ценностей сформировалась либеральная модель «государства благосостояния (Welfare State)» (причем такая модель получила распространение не только в странах, образующих Содружество – объединение в составе Великобритании и ее бывших колоний, а ныне независимых государств-сателлитов), в странах с уже более чем полувековыми традициями социал-демократии сложилась социально-демократическая модель социального государства (пример, Швеция), достижение консенсуса между принципами свободы и социальной справедливости обусловило возникновение консервативной модели (Германия). В связи с потоком иммигрантов в страны Европейского союза можно говорить даже о «ультранационалистической» модели социального государства, заключающейся в защите стабильной системы государственного социального обеспечения для коренного населения путем ограничения претензий иммигрантов на получение равных социальных благ. При всех модификациях практического воплощения принципов социального государства перечисленные модели совпадают в главном – их сущность заключается в обеспечении гражданам достойного уровня жизни, в приоритетном решении социальных проблем.

Прогрессивный опыт стран с развитым на основе рыночной экономической политики социальным государством, добившихся заметных успехов в деле борьбы с бедностью, позволяет выделить социально-экономические механизмы формирования социального государства, соответствующие международным стандартам правового

¹ Зорькин В.Д. Право – для человека // Российская газета. 2008. 25 ноября [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2008/11/25/zorkin.html>.

демократического конституционного государства: планомерное увеличение посредством налоговых и инвестиционных механизмов так называемого среднего класса и повышение уровня его жизни, сокращение имущественного расслоения между различными слоями населения; расширение государственных социально-экономических гарантий и перечня государственных социальных программ (в сфере образования и медицинской помощи, пенсионного обеспечения, предоставления малоимущим гражданам жилья социального найма и др.), усиление роли государства в перераспределении доходов, борьба с безработицей, стимулирование научно-технического прогресса, внедрение инновационных технологий в экономику, развитие транспортной инфраструктуры, государственная поддержка благотворительности и т.д.

Такая политическая характеристика государства, как форма правления, не имеет принципиального значения в свете полноценного воплощения в государственной практике идей социального государства (например, Швеция и Дания – королевства, США – республика с «классической» президентской формой правления и федеративным устройством, Германия – парламентская федеративная республика, а Франция – унитарная республика смешанного парламентско-президентского типа). Лишь на основе справедливого политического режима в условиях провозглашения и гарантирования всего комплекса демократических прав и свобод (не только социально-экономических, но и личных, и политических прав и свобод), а также активно функционирующих институтов гражданского общества можно говорить о возникновении и эволюции социального государства как отражения гуманистических идей и принципов «экономического конституционализма».

Что касается форм национально-государственного или административно-территориального устройства, то территориальная организация государственных и местных органов оказывает не столько сущностное, сколько «технологическое» влияние на модель социального государства. Ведь федеративная форма политико-территориального устройства предполагает распределение по вертикали полномочий, предметов ведения, финансовых ресурсов, ответственности между федеральным центром и субъектами федерации в решении социальных проблем.

Таким образом, идеология социального государства в контексте конституционной экономики заключается в распределении и перераспределении материальных и духовных благ в соответствии с

принципом социальной справедливости и в целях достижения каждым человеком достойного уровня жизни, сглаживания социального неравенства, помощи малоимущим и преодоления бедности. Демократическая сущность социального государства обусловлена публично-правовой обязанностью обеспечения социально-экономического благополучия каждого индивида в отдельности и общественного благосостояния в целом.

1.2. Основные направления государственно-правовой политики в сфере предоставления социальной помощи малоимущим и преодоления бедности

Бедность в качестве негативного явления и неотъемлемой составляющей социально-экономической действительности является во многом закономерным, но одним из самых обсуждаемых итогов либерализации российской экономики. Об особой актуальности проблемы сокращения бедных в стране свидетельствует тот факт, что, при решении вопросов усиления финансовой стабильности, преодоления экономического кризиса, улучшения социального и пенсионного обеспечения, повышения продовольственной независимости и «импортозамещения» в сельском хозяйстве, снижения темпов инфляции, борьбы с преступностью, обострения международных противоречий и введения против России западных санкций, говорят, прежде всего, о социально-экономическом благополучии населения и преодолении бедности.

Тенденции глобализации и интернационализации мирового политического, экономического и правового пространства, с одной стороны, и процессы социализации и гуманизации международного права, с другой, определяют необходимость достижения достойного уровня жизни в России, адекватного требованиям основополагающих международных правовых актов в области реализации и защиты социально-экономических прав и свобод граждан (речь идет о рекомендациях Международной организации труда; основных социальных правах, закрепленных в Европейской хартии; положениях, отраженных во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о социально-экономических и культурных правах, Европейском кодексе социального обеспечения и т.д.). К сожалению, осуществляемый на современном этапе в Российской Федерации курс социальной политики не всегда соответствует стандартам достойной

жизни, вытекающим из общепризнанных норм и принципов международного права. Президент РФ в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018г. констатировал потребность дальнейшего совершенствования государственно-правового регулирования социальной помощи малоимущим гражданам, сокращения к 2025 году как минимум вдвое уровня бедности, выстраивания системы социальной помощи на основе принципов справедливости и адресности поддержки нуждающихся граждан и семей, создания условий для повышения оплаты труда и уверенного, долгосрочного роста реальных доходов граждан, обновления структуры занятости населения в целях увеличения современных, достойно оплачиваемых рабочих мест¹.

В стратегическом плане пристальное внимание официальной власти, ученых и общества в целом к проблемам правового регулирования социальной помощи обусловлено конституционно провозглашенными приоритетами (ст. 7 Конституции РФ) формирования социального государства и обеспечения каждому человеку достойной жизни. В правовом социальном государстве противодействие бедности осуществляется в юридических формах. Поэтому исследование нормативно-правовых аспектов оказания социальной помощи малоимущим является не менее значимым, чем определение сущности категорий «достойная жизнь» и «бедность», минимально приемлемых в цивилизованном обществе стандартов материальных условий жизни, содержания экономической, демографической, миграционной, продовольственной, пенсионной и т.п. политики Российской Федерации в сфере снижения уровня бедности.

Провозглашение России социальным государством означает признание ею обязанности осуществлять социальную политику на правовой основе с опорой на конституционные принципы и ценности (ст. ст. 1, 2, 5, 7, 10, 37-41, 43, 71-73 и др. Конституции РФ) и разработанные в соответствии с ними нормативно-правовые акты. Основные направления правовой политики в социальной сфере определены в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ и заключаются в охране

¹ См. подробнее: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.

здоровья, обеспечении безопасных условиях труда, установлении минимальных размеров оплаты труда, пенсий и социальных пособий, государственной поддержке семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых граждан, функционировании и развитии системы социального обслуживания, социального обеспечения и страхования, иных гарантиях социальной защиты и социальной помощи.

Перечень направлений социальной политики постоянно изменяется и дополняется. Неслучайно ч. 2 ст. 7 Конституции РФ имеет «открытый» характер. В правовом регулировании социальной помощи малоимущим и преодоления бедности на современном этапе можно выделить следующие узловые моменты: синтез распределительной и накопительной систем пенсионного обеспечения¹; увеличение детей в российских семьях²; развитие

¹ См., например: Федеральный закон от 15.12.2001г. № 167-ФЗ (в ред. от 28.12.2017г.) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; Федеральный закон от 15.12.2001г. № 166-ФЗ (в ред. от 18.07.2017г.) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831; Федеральный закон от 17.12.2001г. № 173-ФЗ (в ред. от 04.06.2014г.) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4920; Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ (в ред. от 18.07.2017г.) «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028; Федеральный закон от 28.12.2013г. № 422-ФЗ (в ред. от 30.12.2015г.) «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6987; и др.

² См.: Федеральный закон от 29.12.2006г. № 256-ФЗ (в ред. от 28.12.2017г.) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 19; Федеральный закон от 29.12.2006г. № 255-ФЗ (в ред. от 01.05.2017г.) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 18; Указ Президента РФ от 29.05.2017г. № 240 «Об объявлении в

медицинского страхования¹; обеспечение занятости населения и сокращение масштабов безработицы²; разграничение полномочий в социальной сфере между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления³; разработка и реализация государственных программ в социальной сфере (например, государственных программ «Социальная поддержка граждан»⁴, «Развитие здравоохранения»⁵, «Содействие занятости населения»⁶); переориентация российской

Российской Федерации Десятилетия детства» // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3309.

¹ См.: Федеральный закон от 29.11.2010г. № 326-ФЗ (в ред. от 28.12.2016г.) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 64.22.

² См.: Закон РФ от 19.04.1991г. № 1032-1 (в ред. от 29.07.2017г.) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 17. 1996. Ст. 1915; Федеральный закон от 01.12.2014г. № 399-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с выплатой пособия по безработице, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 49 (часть VI). Ст. 6908.

³ См. подробнее: Хайруллина Н.Г., Щербаков Г.А. Разграничение полномочий в сфере социальной политики // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3 (82) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.eurasialaw.ru/index.php?catid=162:2010-09-14-08-57-53&id=7307:2015-05-06-07-18-01&option=com_content&view=article.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014г. № 296 (в ред. от 05.02.2018г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.garant.ru/document?id=70544062&byPara=1>.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 26.12.2017г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения"» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.garant.ru/document?id=71748440&byPara=1&sub=1>.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014г. № 298 (в ред. от 29.12.2017г.) «Об утверждении государственной программы

сырьевой экономики на экономику знаний и цифровую экономику¹; и др.

Констатируя существенный прогресс в деле формирования нормативно-правовой базы оказания социальной помощи нуждающимся гражданам и малоимущим семьям, следует в то же время отметить, что, учитывая финансовую и экономическую обусловленность данной сферы государственного управления, соответствие принципам социального государства и международным стандартам достойной жизни – необходимое, но недостаточное условие преодоления бедности в стране. Речь идет об ограниченности средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований, направляемых на оказание социальной помощи малоимущим. Недофинансирование социальной политики обусловлено кризисным состоянием отечественной экономики и не позволяет полноценно улучшить уровень жизни россиян. В результате законодательные акты, регламентирующие оказание социальной помощи, в текущих социально-экономических условиях подвержены перманентному пересмотру, внесению поправок, изменению в силу их несоответствия стандартам социальной помощи малоимущим и целям преодоления бедности.

Так, важнейшим элементом понятия «достойная жизнь» в контексте преодоления бедности выступает заработная плата (оплата труда работника) – вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых

Российской Федерации "Содействие занятости населения"» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2147.

¹ См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014г. № 316 (в ред. от 03.02.2018г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014г. № 313 (в ред. от 12.01.2018г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011-2020 годы)"» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты) (ст. 129 Трудового кодекса РФ). Конституционной гарантией в механизме обеспечения достойного уровня заработной платы является установление и гарантирование Российской Федерацией как социальным государством минимального размера оплаты труда (ч. 2 ст. 7, ч. 3 ст. 37 Конституции РФ), т.е. ежемесячного минимально допустимого предела вознаграждения за труд. В Конвенции МОТ от 22.06.1970г. № 131¹ (ст. 3) и Рекомендации МОТ от 22.06.1970г. № 135 (ст. 3)² определено, что при расчете МРОТ необходимо учитывать потребности трудящихся и их семей, уровень заработной платы, стоимость жизни, социальные пособия, сравнительный уровень жизни других социальных групп и экономические соображения, включая требования экономического развития, уровень производительности и желательность достижения и поддержания высокого уровня занятости. Вопрос, конечно, риторический, но можно ли считать социальным наше государство, в котором порядка 20 млн. человек³ являются бедными и имеют доход ниже величины прожиточного минимума. При этом минимальный размер оплаты труда на основании Федерального закона от 28.12.2017г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» только с 1 января 2018г. достиг величины

¹ См.: Конвенция МОТ от 22.06.1970г. № 131 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1605-1608.

² См.: Рекомендация МОТ от 22.06.1970г. № 135 «Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1609-1612.

³ См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

85% прожиточного минимума¹. В порядке предвыборной кампании Президент Российской Федерации В.В. Путин, что называется, ускорил процесс, и вместо планировавшейся изначально Федеральным законом № 421-ФЗ даты – 1 января 2019г. достижение равенства показателей МРОТ и прожиточного минимума досрочно смещено на 1 мая 2018г. Однако ни у кого не вызывает сомнений, что даже в повышенном до уровня прожиточного минимума размере МРОТ до сих пор не удовлетворяет те элементарные потребности среднестатистического россиянина, которые предусмотрены «потребительской корзиной»² и которые вряд ли даже с натяжкой можно признать «достойным существованием».

Бедность является одним из факторов кризиса института семьи в российском обществе (в 2017 году по данным Росстата на 1000 браков пришлось 829 разводов), негативно сказывается на демографической ситуации в стране. Появление ребенка в семье, особенно второго, третьего и последующих детей чревато ухудшением материального обеспечения семьи. Положение усугубляется ограниченностью жилищных условий, сочетаемой с высокой стоимостью жилья: еще одного ребенка даже негде разместить. Малоимущие семьи не могут рассчитывать на государственную социальную помощь, а только на свои собственные средства. Бытовая неустроенность и безденежье приводят к абортam и разводам. Для решения широкого круга демографических проблем семьи, деторождения и заботы о детях³ сначала опять же необходимо создать нормативно-правовые основы улучшения социально-экономических условий жизни среднестатистической российской семьи и преодоления бедности. В Концепции демографической политики Российской Федерации на

¹ См.: Федеральный закон от 28.12.2017г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть 1). Ст. 5.

² См.: Федеральный закон от 03.12.2012г. № 227-ФЗ (в ред. от 28.12.2017г.) «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Часть 4). Ст. 6950.

³ По данным Росстата в 2017г. рождаемость в России снизилась до минимума за 10 лет. См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

период до 2025 года в качестве одного из приоритетных механизмов реализации демографической политики называется «дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере семейного, налогового и жилищного права, здравоохранения, образования, социального обеспечения, трудовых отношений, миграционной политики с учетом мер по реализации демографической политики, общепризнанных норм международного права и международных обязательств Российской Федерации»¹. В частности, заслуживает поддержки идея создания федерального закона «О демографической политике»², в котором могут быть в системном виде определены понятие, цели, принципы демографической политики, полномочия и ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере демографической безопасности.

Рассуждая о нормативно-правовом обеспечении социальной помощи малоимущим нельзя не обозначить своей оценки высказанным в юридической литературе предложениям придать праву социального обеспечения статус составной части комплексной отрасли социального права в рамках разработки проекта «Социального кодекса» (или «Кодекса социального обеспечения» наподобие Европейского кодекса социального обеспечения), который включал бы в том числе и отдельный раздел, посвященный регламентации института социальной помощи³. Социальная политика столь многогранна, а социальный комплекс как объект государственного управления настолько обширен, что практическое внедрение подобных предложений содержит риски

¹ Указ Президента РФ от 09.10.2007г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

² См.: Нежинская К.С. Конституционно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации в сфере демографической политики (на примере Дальневосточного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2014. С. 5, 10.

³ См.: Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 3-4; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М., 2000. С. 131-142.

исчезновения, расторжения права социального обеспечения в массиве нормативно-правового регулирования социальной сферы, усугубит противоречивость и пробельность регламентации социальной помощи и социальной защиты малоимущих. Поэтому речь должна идти не о ревизии системы отраслей права и признании социального права в качестве нового структурного компонента в системе российского права, а о систематизации, упорядочении и кодификации законодательства в сфере социальной защиты и социальной помощи в целях преодоления его разбалансированности и коллизионности¹.

Для качественного совершенствования нормативно-правового обеспечения оказания социальной помощи малоимущим в Российской Федерации требуется разработка новых подходов в сфере социального обслуживания граждан, новых идей, решений, организационных структур и механизмов преодоления бедности, новых правил, позволяющих деятельности органов государства и местного самоуправления по оказанию социальной помощи нуждающимся категориям населения соответствовать международно признанным социальным требованиям и стандартам². В числе основных направлений правовой политики Российской Федерации в сфере оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности можно выделить следующие: унификация стандартов социальной защиты, социального обеспечения и социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам; повышение информированности социально незащищенных слоев населения о своих возможностях и правах на получение социальной помощи; дальнейшее разграничение полномочий и финансовых «поток», обеспечивающих их реализацию, между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в части социальной поддержки малоимущих и преодоления бедности; конкретизация на нормативно-правовом уровне сроков оказания социальной помощи; и другие.

¹ См.: Петров Д.Е. Отрасли законодательства РФ // Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М., 2017. С. 106-137.

² См.: Новикова В.В., Фомин А.А. Социальная помощь как объект правового регулирования: общетеоретический и отраслевой аспекты // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4. С. 229-235.

Таким, образом, формирование эффективного механизма нормативно-правового регулирования социальной помощи нуждающимся гражданам является важнейшей задачей государственной политики. Ввиду сложности международной обстановки и масштабности проводимых в Российской Федерации реформ (экономической, административной, пенсионной, налоговой), так или иначе отражающихся на уровне бедности в стране и правовом регулировании социальной помощи гражданам, нуждающимся в дополнительных мерах социальной поддержки со стороны государства, представляется необходимым и дальше развивать как институт социальной помощи в целом, так и наиболее актуальные аспекты правового регулирования конкретных видов социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.

1.3. Имплементация международно-правовых стандартов социальной помощи малоимущим в российскую правовую систему

Преодоление бедности с точки зрения современных общепризнанных гуманитарных ценностей социокультурного и правового пространства выступает одной из главных угроз социально-экономической безопасности, предметом особой тревоги мирового сообщества и, как следствие, объектом международно-правового регулирования.

В ст.ст. 23, 25 Всеобщей декларации прав человека, ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст.ст. 24, 25, 34 Хартии основных прав Европейского Союза, ст. 1 Конвенции Международной организации труда «Об основных целях и нормах социальной политики» социальная защищенность и борьба с нуждой называются в качестве приоритетных целей социального развития. Ценность такого прирожденного и неотъемлемого права каждого, как право на человеческое достоинство, недостижимого в условиях нищенского существования, декларируется в ст.ст. 1, 5, 22 Всеобщей декларации прав человека, ст.ст. 7, 10 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 13. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Одна из особенностей международно-правовой регламентации материальных и социальных стандартов достойной жизни и вопросов социальной помощи малоимущим в целом связана с тем, что

международное регулирование борьбы с бедностью осуществляется на двух уровнях: универсальном и региональном.

Среди универсальных межгосударственных объединений, оказывающих активное регулятивное и охранительное воздействие в сфере реализации и защиты социально-экономических прав и свобод, в том числе права на достойную жизнь, следует назвать, прежде всего, Организацию объединенных наций (ООН) и Международную организацию труда (МОТ). Акты ООН и МОТ устанавливают как исходные (общие, учредительные) принципы и нормы, так и специализированные (конкретизирующие, детализирующие) положения, выступающие базой для дальнейшего формирования международно-правового регулирования социальной помощи малоимущим. В частности, в рамках ООН стандарты социального государства отражены в следующих документах: Резолюции 41/117 Генеральной Ассамблеи ООН «О неделимости и взаимозависимости экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав» от 4 декабря 1986г.; Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966г.); Декларации социального прогресса и развития (принят Генеральной Ассамблеей ООН 11 декабря 1969г.). Из актов МОТ можно выделить, например, Декларацию «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» от 18 июня 1998г. и Декларацию «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации» от 10 июня 2008г., закрепляющих принцип социальной справедливости в качестве важнейшего критерия обеспечения всеобщего и прочного мира.

На уровне международного регионального регулирования для Российской Федерации основными ориентирами в сфере оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности (в части реализации и охраны прав человека, обеспечения свободы движения капитала и рабочей силы, координации развития экономики как предпосылок повышения доходов населения и снижения уровня бедности) являются международные документы таких региональных межгосударственных объединений, как СНГ, ЕАЭС, институтов Совета Европы (Парламентской ассамблеи, ЕСПЧ). Так, в числе правовых актов на международном региональном уровне особое значение для внутригосударственного правового регулирования социальной помощи малоимущим в Российской Федерации как

государстве-члене Совета Европы представляет Европейский кодекс социального обеспечения¹.

Важной вехой в развитии сферы социального обеспечения в России стала ратификация 20 мая 2009г. Европейской социальной хартии². К числу основных прав данного международного документа³, оказавшего существенное влияние на развитие российского правозащитного законодательства о социальном обеспечении, в том числе социальной помощи малоимущим, относятся: право на социальное обеспечение (ст. 12); право на социальную и медицинскую помощь (ст. 13); право на социальное обслуживание (ст. 14); право инвалидов на независимость, социальную интеграцию и на участие в жизни общества (ст. 15); право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту (ст. 16); право детей и молодежи на социальную, правовую и экономическую защиту (ст. 17); право лиц пожилого возраста на социальную защиту (ст. 23); право на защиту от бедности и социального отторжения (ст. 30).

Немаловажна роль региональных стандартов социальной помощи бедным, которые приняты в рамках Содружества Независимых Государств. Устав СНГ⁴ предусматривает, что правовое регулирование и обеспечение прав и основных свобод человека, социальная политика составляют предмет совместной деятельности участников Содружества. Конвенцией СНГ «О правах и основных

¹ См.: Европейский кодекс социального обеспечения (ETS № 48) (Вместе со Статьей 68 «I», «Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности», «Дополнительным обеспечением или льготами») (Принят в г. Страсбурге 16.04.1964г.) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=INT;n=26845;req=doc#0025614980607905458>.

² См.: Федеральный закон от 03.06.2009г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88272.

³ Европейская Социальная Хартия (ETS № 163) (пересмотренная) (Страсбург, 3 мая 1996г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://base.garant.ru/2541037/#block_400.

⁴ Устав Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=180>.

свободах человека» от 26 мая 1995г. (ст. 16) закрепляется, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей. Для того чтобы обеспечить эффективное осуществление права на социальную помощь, страны-участницы Конвенции обязуются обеспечивать получение необходимой социальной помощи каждому, кто не имеет достаточных средств и кто не может их изыскать собственными усилиями или получить из иных источников, например, за счет льгот, привилегий, стимулирующих механизмов в рамках системы социального обеспечения.

Государственно-правовая политика Российской Федерации в сфере социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам основывается на признании общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров неотъемлемым элементом национальной правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). На внутригосударственном уровне международные стандарты оказания социальной помощи бедным воплощены в публично-правовых принципах социального государства, конституировании системы социальных прав, служат нормативным фундаментом осуществления социальной функции современным Российским государством. Международно-правовыми стандартами, образующими смысловое содержание юридической конструкции «достойное существование», оперируют политико-правовые концепции¹, доктрины², стратегии¹,

¹ См., например: Указ Президента РФ от 09.10.2007г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009; Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008г. № 1662-р (в ред. от 10.02.2017г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² См., например: Указ Президента РФ от 13.12.1996г. № 884 (в ред. от 23.02.2006г.) «О доктрине развития российской науки» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3005; Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

социальное законодательство как федерального, так и регионального уровней².

Имплементация международно-правовых принципов социального обеспечения и социальной помощи нуждающимся в российскую правовую систему свидетельствует о том, что и Президент РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), и Федеральное Собрание РФ, и Правительство РФ, и органы государственной власти субъектов Федерации последовательно подтверждают конституционную обязанность Российского государства заботиться о бедных и малоимущих. В Указе Президента РФ от 7 мая 2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» снижение в два раза уровня бедности и обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан обозначены в качестве приоритетных векторов модернизации страны на ближайшую перспективу. Однако, как известно, «обещать и делать – разные вещи»³. Увы, но, несмотря на

¹ См.: Указ Президента РФ от 13.05.2017г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902; Указ Президента РФ от 31.12.2015г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. Ст. № 1 (часть II). Ст. 212.

² См., например: Закон РФ от 19.02.1991г. № 1032-1 (в ред. от 07.03.2018г.) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; Федеральный закон от 12.01.1995г. № 5-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168; Федеральный закон от 02.08.1995г. № 122-ФЗ (в ред. от 25.11.2013г.) «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198; Федеральный закон от 21.12.1996г. № 159-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; Федеральный закон от 17.07.1999г. № 178-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011г. № 728-132 (в ред. от 21.12.2017г., с изм. от 19.03.2018г.) «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. 5 декабря. № 41.

³ Тарасов, Е.Ф. Учебный ассоциативный словарь русского языка / Е.Ф. Тарасов, В.В. Дронов, Е.С. Ощепкова. СПб.: Златоуст, 2017. С. 236.

объявленную в Конституции Российской Федерации цель социального государства гарантировать каждому человеку достойную жизнь (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), отечественные социальные нормы-стандарты далеко не всегда соответствуют гуманистическим международным стандартам прав человека.

1.4. Соотношение конституционных категорий «достойная жизнь» и «достойное существование»

Не вызывает сомнений, что из содержания ст. 7 Конституции Российской Федерации вытекает неотъемлемое право каждого человека на достойную жизнь. В соответствии с общепризнанными тенденциями гуманизации и социализации государственно-правовой жизни к числу фундаментальных принципов конституционного строя в Основном законе нашей страны относится осуществление политики, направленной «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Отсюда закономерен вывод Д.С. Валиевой о том, что в Российской Федерации формирование гарантий достойной жизни конституционализировано и концептуализировано в числе основных направлений социальной политики¹. Вместе с тем нельзя не согласиться и с критической оценкой Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, который в статье «Буква и дух Конституции» отмечает, что «закрепленные в ст. 7 Конституции РФ (ключевые для конституционного правопонимания!) понятия «достойная жизнь» и «свободное развитие человека» еще не получили не только надлежащего практического воплощения, но и адекватного их значимости теоретического осмысления»².

Речь идет не просто об интеграции теоретических представлений и унификации терминологических разночтений. Квинтэссенция проблемы заключается в том, что и на международном уровне и во внутригосударственном регулировании достойный уровень жизни

¹ См.: Валиева Д.С. Проблемы конституционной концептуализации понятия «достойная жизнь» // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 74-84 [Электронный ресурс]. Режим доступа: cyberleninka.ru/article/v/problemy-konstitutsionnoy-kontseptualizatsii-ponyatiya-dostoinaya-zhizn.

² Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 октября.

«понимается» совсем не так, каким он должен быть в условиях социального государства. Юридическая конструкция «достойная жизнь», к сожалению, подменяется «достойным уровнем существования».

Так, в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека следующим образом определяется уровень достойной жизни, на который имеет право каждый человек: «пища, одежда, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам». Отличное определение понятия «достойная жизнь» содержится в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества Независимых Государств, где под достойной жизнью человека понимается «его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности».

Еще Л.Н. Толстой различал «человеческое существование» и «человеческую жизнь». «Жизнь человеческая есть кусок времени от рождения и до смерти ... но это не есть жизнь... это только существование человека как животной личности»¹. «Плотское существование не может быть жизнью»². Безусловно, для полноценной жизни необходим материальный достаток, без которого человек объективно не сможет физически и духовно существовать. В ситуации нужды нельзя рассуждать о достоинстве и достойной жизни. Однако не следует подменять достойную жизнь человека высоким уровнем его жизни. Как справедливо отметил русский юрист и философ П.И. Новгородцев в статье «Право на достойное человеческое существование» (1905г.), «когда говорят о праве на достойное человеческое существование, то под этим следует разуметь не положительное содержание человеческого идеала, а только отрицание

¹ Толстой Л.Н. Собрание сочинений в 22 т. Т. 17. О жизни. М.: Художественная литература, 1984. С. 60.

² Там же. С. 38.

тех условий, которые совершенно исключают возможность достойной человеческой жизни»¹.

В этой связи среди множества определений юридической конструкции «достойная жизнь», предлагаемых в научной литературе, наиболее близка нам синтетическая позиция, согласно которой достойный уровень жизни представляет собой достаточный с точки зрения стандартов современного общества материальный уровень обеспеченности человека, достигнутый им при сохранении чувства собственного достоинства, учитывающий сложившиеся в обществе позитивно-правовые и духовно-нравственные нормы.

Так, по мнению С. Липатовой, достойная жизнь означает «возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации, т.е. 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.»². «Под понятием «достойный уровень жизни», – пишут С.В. Кобылинская и А.Х. Шишев, – мы понимаем, что человеку и его семье должны быть обеспечены возможности на свободное культурное развитие, поддержание гигиенических и санитарных условий жизни, возможность приобретения средств для получения образования, покупка одежды... Для достойной жизни необходимо обеспечение здорового развития личности человека, обеспечение его безопасности и защита человека со стороны государства в случае наступления страховых рисков»³. Еще более емкую дефиницию предлагает В.Н. Барсукова⁴. На ее взгляд, «под достойной жизнью человека следует понимать состояние комплексной реализации его биологических,

¹ Новгородцев П. Право на достойное человеческое существование // Общественные науки и современность. 1993. № 5. С. 127-132 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ecsocman.hse.ru/data/324/680/1231/014_Novgorodtsev.pdf.

² Липатова С. Конституционное право человека на достойную жизнь и достойное ее завершение // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2006. № 99. С. 70.

³ Кобылинская С.В., Шишев А.Х. К вопросу о минимальном размере оплаты труда // Science Time. 2015. № 10 (22). С. 156-160.

⁴ См.: Барсукова В.Н. Право человека на достойную жизнь: общая характеристика // Современное право. 2016. № 1. С. 5-11.

социальных и духовных потребностей, обеспечиваемой человеком как самостоятельно, так и при помощи государства и определяемой такими критериями, как достойный уровень, качество и образ жизни». А.К. Инжеватов определяет понятие «достойная жизнь» человека как его материальную обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, право на здоровую окружающую среду и условия благоприятствующие его духовному, физическому и нравственному развитию¹.

Подмена юридических конструкций «достойная жизнь» и «достойное существование» сводит прогрессивную идею права человека на достойную жизнь не к качественным, а преимущественно к количественным социально-экономическим показателям уровня жизни: «потребительской корзине», «прожиточному минимуму», «минимальному размеру пенсии» и т.п., унижающим человеческое достоинство. Обеспечение «достойного существования» гражданам посредством осуществляемой государством социальной поддержки является необходимым, но не достаточным условием для того, чтобы сделать жизнь человека достойной. Право на достойное существование «гарантирует индивиду, оказавшемуся в невыгодном положении, лишь некий минимум социальных благ»². Безусловно, в обществе всегда существуют слабые и больные, те, кто в силу психофизиологических особенностей оказываются в категории малоимущих и нуждаются в социальной помощи, иначе их жизнь будет ущербной. Тем не менее, цель социального государства – не просто обеспечить «выживание», а создать условия для свободного развития и самореализации личности. Социальная помощь и поддержка малоимущих не противоречит главному выводу о том, что «достойной» может быть только жизнь, а не существование.

«Право на достойный жизненный уровень» (или «право на достойную жизнь») находится в зависимости не только от материальных возможностей государства, являющихся результатом его социально-экономического развития (чем таких возможностей больше, тем выше уровень реализации прав человека второго поколения):

¹ См.: Инжеватов А.К. К вопросу о достойном уровне жизни (правовой аспект) // Молодой ученый. 2016. № 6. С. 71-73.

² Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. С. 27.

важное значение здесь приобретает также некий «общественный консенсус» в вопросе о том, в какой степени средства «богатых» вообще должны перераспределяться в пользу «бедных»¹. В ракурсе проблемы преодоления бедности Основной Закон России гарантирует, прежде всего, свободу предпринимательства и право частной собственности (ст.ст. 8, 34, 35, 36 Конституции РФ), т.е. государство не освобождается от бремени обеспечения социально-экономических прав, в том числе и права малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан на социальную помощь, но это бремя становится как бы «общей сферой» ответственности государства и гражданского общества. В условиях рыночной экономики государство не может рассматриваться как основной источник социального обеспечения, при этом является гарантом занятости населения и свободы предпринимательства. Либеральная модель социального государства предполагает, что сами трудоспособные граждане, т.е. не относящиеся в соответствии с ч. 1 ст. 39 Конституции РФ к категории престарелых, больных, инвалидов, потерявших кормильца или воспитывающих детей, должны стремиться к материальному обеспечению себя и своей семьи посредством предпринимательской или трудовой деятельности.

В отличие от социалистических традиций советского периода, когда было принято считать, что государство должно как можно больше тратить на социальную сферу, что бюджет должен быть «социальным», что главное в бюджетной политике – обеспечить нуждающихся граждан соответствующими ресурсами без каких-либо ограничений, сегодня обеспечение конституционного права граждан на достойный жизненный уровень за счет бюджетных средств требует от государства соблюдения принципов сдержанности, разумности, соразмерности и пропорциональности. Такому методологическому подходу в наибольшей степени соответствует концепция права на достойный жизненный уровень, отраженная в действующей Конституции Российской Федерации.

¹ См.: Астафичев П.А. Свобода экономической деятельности и право на достойный уровень жизни в конституционном праве России // Ежегодник Конституционной Экономики. 2019 / Ответственный редактор и составитель А.А. Ливеровский, научный редактор Г.А. Гаджиев, руководитель проекта и составитель П.Д. Баренбойм. М.: ЛУМ, 2019. С. 69.

1.5. Принципы социальной политики Российской Федерации в сфере преодоления бедности

Провозглашение Российской Федерации социальным государством означает, в первую очередь, признание публично-правовой обязанности осуществлять такую социальную политику в сфере противодействия бедности, которая сориентирована на обеспечение условий достойной жизни малоимущим гражданам, опирается на систему правовых принципов, в том числе и конституционных принципов (ст.ст. 1, 2, 5, 7, 10, 37-41, 43, 71-73 и т.д.). Несмотря на свою кажущуюся оторванность от правоприменительной практики на отраслевом (сфера социального обеспечения), институциональном (предоставление государственной социальной помощи) или субинституциональном (оказание социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим гражданам) уровнях, принципы являются фундаментом государственно-правовой политики в сфере преодоления бедности. Как отмечает Н.И. Матузов, «принципы государственно-правовых явлений ... вопрос не «проходной» и не второстепенный, а сущностный, ключевой, теоретически значимый, позволяющий раскрывать подлинное «кредо» изучаемых объектов»¹. Принципы выполняют при выстраивании социальной политики системообразующую роль, устанавливая «общую направленность, единые основы правового регулирования и единство системы отрасли права»², например, права социального обеспечения.

Принципы социальной политики Российской Федерации в сфере преодоления бедности отвечают общим признакам принципов права:

сформулированности принципа в нормативном правовом акте;

нормативности;

предметной определенности (правового воздействия на социально-обеспечительные, распределительные отношения);

целевой направленности социальной политики на решение наиболее актуальных для современного российского общества проблем, в ряду которых, безусловно, выделяется снижение уровня

¹ Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 12.

² Дмитриева И.К. Основные принципы трудового права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 12.

бедности (ст. 3 Федерального закона от 17 июля 1999г. № 178-ФЗ (в ред. от 27.12.2018г.) «О государственной социальной помощи»);

выражения внутренней общности комплекса правовых норм отрасли (института права);

стабильности, длительности действия принципов социальной политики. Принцип не столь изменчив и не подвержен перманентным корректировкам в отличие от конкретизированных и детализированных норм текущего законодательства. Принципы правового регулирования воплощают в себе правовую идеологию, доктринальные парадигмы правопонимания. Очевидно, что естественно-правовое или позитивистское восприятие правовой реальности самым непосредственным образом сказывается на гуманистической направленности и преобладании социальных программ в общей концепции правовой политики;

универсальности. Нормы-принципы относятся к числу общих нормативных предписаний, обладают высшей императивностью в системе правового регулирования¹;

истинности, выражающейся в апробированности нормативного содержания принципов и их высшей юридической силе, соответствии принципам социальной политики положений социального законодательства и правоприменительной практики;

синергетики, взаимодействия и взаимообусловленности принципов социальной политики в сфере преодоления бедности.

Поскольку социальная политика в сфере преодоления бедности является органической частью правовой политики Российской Федерации, ее основу составляют ряд **общих принципов правотворческой и правоприменительной политики**², имеющих непосредственное отношение к вопросам редуцирования уровня бедности до социально приемлемого в цивилизованном обществе. К их числу относятся:

социально-политическая обусловленность принимаемых в сфере социального обеспечения решений и актов органов государственной

¹ См.: Торчилин К.Е. Императивные нормы в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 5.

² См. подробнее: Малько А.В., Матузов Н.И., Шундилов К.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации. М., 2008. С. 19-21; Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012. С. 11-14.

власти и местного самоуправления, их соответствие объективным потребностям и интересам личности, общества и государства;

гуманистическая направленность социальной политики;

демократизм;

законность;

одобрение и санкционирование содержания социальной политики большинством населения Российской Федерации;

сочетание государственных усилий и участия гражданского общества в деятельности по оказанию социальной помощи малоимущим, расширение рамок благотворительности, волонтерства, добровольчества;

последовательность реформирования сферы социального обеспечения. В частности, не способствуют повышению легитимности социальной политики сначала заявления о недопустимости повышения пенсионного возраста, а затем повышение этого самого пенсионного возраста на 5-8 лет;

учет в механизме социальной политике нравственных ценностей, базирующихся на общепризнанных представлениях о социальной справедливости, балансе публичных и частных интересов, частно-публичном партнерстве в преодолении бедности;

приоритет международно-правовых принципов и стандартов социальной помощи малоимущим;

публичность, открытость обсуждения параметров достойной жизни и социальной политики;

реалистичный и прагматичный характер, т.е. соответствие провозглашаемых целей, приоритетов и векторов социальной, пенсионной, жилищно-коммунальной реформ реальному уровню развития российской экономики. Речь идет о достаточности учреждений, предоставляющих социальные услуги для удовлетворения потребностей граждан, нуждающихся в социальном обеспечении, о достаточности финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у государственных и муниципальных учреждений социального обеспечения. В социальной политике нет места правовой демагогии и правовому популизму.

Несмотря на трудности социально-экономической ситуации, преодоление бедности является приоритетным направлением государственно-правовой политики в Российской Федерации. В Указе Президента РФ от 7 мая 2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» снижение уровня бедности в два раза провозглашается в

качестве национальной цели развития страны. Возведению социальной политики в ранг национальных приоритетов способствует то, что целый ряд принципиально важных положений, определяющих сущность и содержание социальной политики в сфере преодоления бедности, имеют статус **конституционных принципов в виде минимальных стандартов достойной жизни и социальной справедливости**. Из числа таких конституционно закрепленных принципов права можно выделить следующие.

1. Принцип приоритета личности, ее прав и свобод (ст. 2 Конституции РФ). Этот же принцип получил развитие в положениях ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

2. Принцип формального равенства (ст. 19 Конституции РФ). В социально-обеспечительных отношениях, касающихся предоставления социальной помощи, все равны независимо от присущих им с рождения, либо приобретенных в ходе осуществления жизнедеятельности особенностей и специфических черт – пола, расы, происхождения, убеждений и т.д. В этой связи запрещаются любые формы ограничения прав граждан на социальную помощь по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В конституционном принципе формального равенства выражается формально-юридический аспект принципа социальной справедливости.

3. Принцип законности (ст. 15 Конституции РФ), заключается в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

4. Принцип социального государства (ст. 7 Конституции РФ), ориентирует политику государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В конституционном принципе социального государства юридически воплощены социальные аспекты общеправового принципа справедливости. Согласно ч. 2 ст. 7 Конституции РФ в нашей стране охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб,

устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В науке права социального обеспечения нет общепринятой классификации отраслевых принципов, нет и единого их обозначения. Говорят о принципах обеспечения социальных прав граждан¹, принципах формирования права социального обеспечения и социальной защиты граждан в Российской Федерации², принципах правового регулирования отношений по социальному обеспечению³. Вне зависимости от наименования к **отраслевым принципам права социального обеспечения**, в совокупности формирующих фундамент, на котором создается и функционирует отрасль права, можно отнести следующие принципы.

1. Принцип всеобщности социального обеспечения, означающий потенциальное распространение мер социального обеспечения на всех граждан России, проживающих на территории нашей страны иностранцев и лиц без гражданства, отсутствие дискриминирующих ограничений и признание права на социальное обеспечение за каждым. Всеобщая Декларация прав человека 1948г. (ст. 22) провозгласила право человека как члена общества на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях. Принцип всеобщности права на социальное обеспечение имеет и важное политическое значение. Его эффективная реализация свидетельствует о социальном характере государства, доступности и демократичности предоставления социальной помощи, государственной гарантированности социального обеспечения, наличии у государства экономических и финансовых возможностей и политической воли для осуществления жилищных программ,

¹ Азарнина И.В. Правовое регулирование предотвращения чрезвычайных ситуаций социально-политического характера при реализации пенсионных прав граждан в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 189.

² Шарафетдинов А.А. Проблемы и пути совершенствования видов и форм социального обеспечения и социальной защиты населения в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 11.

³ Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. Гл. 3 Принципы правового регулирования отношений по социальному обеспечению.

медицинского обслуживания и лекарственного снабжения для льготных категорий населения, достойного пенсионного обеспечения и т.д. Здесь необходимо отметить постепенный отход исключительно от трудовых критериев для дифференциации социальной помощи в пользу критериев материальной необеспеченности (бедности), что объяснимо в условиях существенного расслоения населения по уровню доходов. При этом при ограниченных финансовых ресурсах государство вынуждено оказывать социальную помощь наиболее малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.

2. Принцип гарантированности социального обеспечения, выражающийся в возможности получения каждым социальной помощи в виде материальных благ (в денежной или натуральной форме) при наличии предусмотренных социальным законодательством обстоятельств, ухудшающих условия жизнедеятельности граждан. Данный принцип выражается в фиксации и закреплении юридических фактов, служащих основанием для возникновения права на тот или иной вид социального обеспечения. Это может быть утрата трудоспособности (временная или частичная), утрата семьей кормильца, возраст, болезнь, инвалидность и т.п. социально значимые обстоятельства, порождающие потребности, удовлетворение которых нуждается в дополнительных расходах и государственной социальной помощи.

3. Принцип адресности социального обеспечения, заключающийся в оказании мер социальной помощи конкретным категориям субъектов, обладающим специализированным статусом (пенсионерам, инвалидам, ветеранам, многодетным матерям, сиротам и т.п.).

4. Принцип комплексности и дифференциации способов социального обеспечения. В качестве юридических оснований предоставления социальной помощи выступают обстоятельства, ухудшающие условия жизнедеятельности граждан, к числу которых относятся инвалидность, наступление пенсионного возраста, наличие трудового увечья, потеря кормильца и др. Последствия того или иного трудного жизненного обстоятельства обуславливают особенности и содержание оказываемой социальной помощи.

5. Принцип адекватности уровня социального обеспечения степени удовлетворения жизненных потребностей населения, заключающийся в установлении механизмов расчета стоимостной

оценки конкретных видов социальной помощи и индексации их размеров.

Поскольку принципы института социальной помощи в законодательстве не сформулированы, представляется возможным к **институциональным принципам социальной помощи** адаптировать принципы института социального обслуживания, закрепленные в ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2013г. № 442-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». К числу принципов института социальной помощи, в частности, можно отнести следующие.

1. Принцип гуманного отношения к нуждающимся в социальной помощи, согласно которому социальная помощь предоставляется гражданам на основе соблюдения прав человека, уважения достоинства личности, недопустимости унижения чести и достоинства малоимущих граждан.

2. Принцип доступности, заключающийся, прежде всего, в равном, свободном доступе к основным видам социальной помощи (материальной помощи, помощи на дому в виде социально-бытовых, социально-медицинских услуг и пр.) вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям.

3. Принцип адресности, проявляющемся как в использовании бюджетных средств, так и помощи перечисленным в законодательстве в качестве получателей социальной помощи категориям граждан: находящимся в трудных жизненных обстоятельствах; инвалидам и лицам с ограниченными возможностями, нуждающимся в постороннем уходе; частично утратившим способность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом; детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, безнадзорным несовершеннолетним; иным категориям граждан.

4. Приближенность учреждений, предоставляющих социальную помощь и оказывающих социальные услуги, к месту жительства получателей социальной помощи и социальных услуг.

5. Принцип добровольности заключается в том, что даже при наличии оснований на получение социальной помощи малоимущие граждане вправе отказаться от социального обслуживания и социальной помощи.

6. Принцип конфиденциальности, согласно которому сведения личного характера, необходимые для предоставления социальной помощи, составляют профессиональную тайну.

Вышеперечисленную систему институциональных принципов социальной помощи целесообразно дополнить рядом **субинституциональных принципов**, отражающих специфические установки **оказания социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам** и, наряду с другими основаниями (например, исходя из содержания ст. 3 «Цели оказания государственной социальной помощи» Федерального закона от 17 июля 1999г. № 178-ФЗ (в ред. от 27.12.2018г.) «О государственной социальной помощи»), выступающих средством отграничения правовой политики в сфере преодоления бедности от иных разновидностей социальной политики.

1. Принцип приоритетности социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, в соответствии с которым государственная социальная помощь малоимущим оказывается в первоочередном порядке лицам, попавшим в экстремальную ситуацию.

2. Принцип общественно приемлемого качества социальной помощи, адекватный гуманитарным социокультурным ценностям и международным стандартам достойной жизни.

3. Социальная ориентированность государственной помощи, направленной на поддержание достойного уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

4. Принцип снижения уровня социального неравенства.

5. Принцип информирования малоимущих граждан и малоимущих семей о возможности получить государственную социальную помощь. Данный принцип предполагает необходимость распространения общедоступной информации и предусмотрена нормами ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006г. № 149-ФЗ (в ред. от 18.12.2018г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

6. Принцип государственного характера социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, в соответствии с которым социальная помощь малоимущим финансируется из средств федерального бюджета,

бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований.

7. Принцип профилактической направленности, в соответствии с которым деятельность по предоставлению социальной помощи должна ориентироваться на сохранение здоровья человека, способствовать восстановлению его способности к труду, не порождать хроническое иждивенчество. В правовой политике государства в отношении социально слабых, но трудоспособных групп населения во избежание иждивенческих настроений должны комплексно сочетаться меры социальной помощи и меры, направленные на создание условий для самостоятельного социального обеспечения, если малоимущий гражданин в состоянии осуществлять экономическую и трудовую деятельность.

8. Принцип дифференцированного подхода при определении размеров и видов предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в зависимости от их среднедушевого дохода.

9. Принцип инициативы органов местного самоуправления, в соответствии с которым органы местного самоуправления наделяются правом определения размеров и форм отдельных видов государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.

10. Принцип заявительности, означающий предоставление социальной помощи нуждающемуся малоимущему гражданину только после его личного письменного обращения или лица, действующего в его интересах (Федеральный закон от 2 мая 2006г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Таким образом, принципы социальной политики в сфере преодоления бедности представляют собой международно-правовые, конституционные и законодательные положения общего характера, в которых отражены сущность и основные направления деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества по оказанию социальной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим малоимущим гражданам в целях повышения доступности и качества их социального обеспечения, реализации нуждающимися в социальной помощи права на достойную жизнь и снижения уровня бедности в стране.

Глава 2. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ МАЛОИМУЩИМ И ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В РОССИИ

2.1. Становление и развитие института социальной помощи нуждающимся в православных традициях Российского государства (IX-XX вв.)

Народная поговорка предостерегает «от сумы» не зарекаться. Бедность и даже нищета не абстрактные понятия. Никто не застрахован от ситуации, в которой он теряет полностью или на определенное время источники средств существования. В современных условиях, если семья или одиноко проживающий гражданин не имеют ежемесячного дохода в размере прожиточного минимума, со стороны государства им предоставляется социальная помощь. Так, однако, было не всегда. Потребовалась длительная эволюция правовой системы и социальных институтов, прежде чем правовые основы государственной социальной помощи были закреплены законодательно.

С возникновением Древнерусского государства и принятием христианства как государственной религии главные направления оказания помощи связаны, прежде всего, с княжеской защитой и «нищелюбством». В своей деятельности князь следовал традициям и обычаям, которые преобладали в территориально-волостной общине. Среди них особое место занимали такие моральные ценности, как оказание помощи и взаимопомощи, перешедшие от восточных славян. В систему помощи и поддержки нуждающихся догосударственного и дохристианского периода, осуществляемой в рамках семейно-родовых форм защиты, входят княжеское попечительство и церковно-монастырские формы призрения.

Давая оценку княжеской системе поддержки благотворительности, Е. Максимов отмечал, что «нищелюбие» князей носило добровольный характер, исходя из христианских представлений о сущности милосердия, и не являлось государственной обязанностью¹. Однако существует и противоположная точка зрения. В. Горемыкина полагает, что «в основе княжеского «нищелюбия»

¹ См. подробнее: Максимов Е. Историко-статистический очерк благотворительности и общественного призрения в России. СПб., 1894.

лежит, прежде всего, классовый и политический характер действий, «нищелюбие» как феномен социально-политических отношений в зарождающемся классовом обществе есть средство поддержания авторитета власти и механизм ослабления социальной напряженности»¹.

На Руси получили распространение следующие формы благотворительности князей: кормление нищих на княжеском дворе; раздача бедным людям одежды, денег; предоставление продуктов питания заключенным; помощь в виде строительных материалов бедным погорельцам; создание сиротских приютов, учреждение образовательных учреждений для детей из бедных семей и др.

Вся эта благотворительная помощь реализовывалась не только князьями, но и их родственниками, а также приближенными к ним знатными людьми на добровольной основе, за личные средства. Так, например, Ярослав Мудрый на личные средства учредил в Киеве сиротский приют-училище на 300 юношей, которые там содержались и обучались. Владимиро-суздальский князь Всеволод Юрьевич после сильного пожара в 1185 г. в столице Владимире, при поддержке супруги Марии, передавшей часть уцелевших при пожаре драгоценностей, все свои средства потратил на восстановление церквей и учредил пособие бедным жителям города на строительство и благоустройство домов. Княжна Анна Всеволодовна, сестра Владимира Мономаха, в 1086 г. в Киеве основала воспитательное училище для девочек и девушек из бедных семей, где девочек обучали чтению, письму, пению и швейному делу. Всеволод заложил церковь святого Андрея при Иоанне Добром, митрополите русском, и построил при церкви оной монастырь женский, в котором постриглась первая дочь его девица Анна. «Собравши же молодых девиц неколико, обучала писанию, також ремеслам, пению, швению и иным полезным им знаниям, да от юности навикнут разумети закон божий и трудолюбие, а любострастие в юности воздержанием умертвлят»².

Киевский князь Владимир I заложил традицию бесплатно кормить нищих, немощных, бедных на княжеском дворе. Специально

¹ Цит. по: Фирсов М.В. История социальной работы в России. М.: Владос, 2001. С. 33.

² Кацалова Н. Ф. У истоков женского образования в России // Проблемы и перспективы развития образования: материалы Междунар. науч. конф. (г. Пермь, апрель 2011 г.). Т. I. Пермь: Меркурий, 2011. С. 58.

созданные телеги перевозили по всему городу продукты питания, предназначенные для обеспечения пищей лежащих больных, стариков и инвалидов. «Повесть временных лет» гласит: «Повелел князь Владимир всякому нищему и бедному приходить на княжеский двор и брать все, что надобно, питье и пищу, и из казны деньги. Устроил он и такое, сказав, что «немошные и больные не могут добраться до двора моего», и приказал снарядить телеги и, наложив на них хлебы, мясо, рыбу, различные плоды, мед в бочках, а в других квас, развозить по городу, спрашивая: «Где больной, нищий или кто не может ходить?» И раздавал тем все необходимое»¹.

Во времена княжеского правления Владимира Мономаха его стремление помогать бедным и страждущим переросло во внутренний нравственный императив, выразившийся в призыве к своим детям с состраданием относиться к людям, кормить бедных, предлагать посильную помощь убогим, сиротам, вдовам. «Куда ни пойдете по своим землям, – наставлял он, – не позволяйте ни своим, ни чужим отрокам пакости делать ни в селах, ни в полях, чтобы не начали вас проклинать. А куда ни пойдете, где ни остановитесь, везде напоите и накормите просящего. Больше всего чтите гостя, откуда бы он к вам ни пришел, – простой ли человек, или знатный, или посол... Больного посетите, мертвого пойдите проводить, ведь все мы смертны. Не проходите мимо человека, не приветив его добрым словом...»².

Как видно, в Древней Руси княжеская социальная помощь малоимущим сводилась к примитивным формам милостыни и касалась наиболее обездоленной части общества – нищих, инвалидов, сирот, многодетных неполных семей, погорельцев. Под влиянием христианского вероучения институт социальной помощи князей обусловлен полностью религиозными заповедями, призывавшими любить Бога и ближнего, как самого себя. Это означало внутреннюю потребность князей и их близких («княжеского двора») проявлять милосердие и «нищелюбие» к обездоленным и нуждающимся в помощи людям. Исходя из христианских побуждений помощь, прежде всего, нужна была самому «нищелюбцу», чем нищему, чтобы добрыми делами повысить уровень собственного духовного совершенствования. Нищий, убогий был для своего благотворителя лучший богомолец.

¹ Древнерусская литература / сост., предисл. и коммент. М.П. Одесского. М., 2001. С. 147.

² См.: Хрестоматия по истории СССР с древнейших времен до 1861 года / сост. П.П. Епифанов, О.П. Епифанова. М., 1987. С. 78.

При таком подходе к благотворительности оказываемая помощь благодетелями не считалась государственной обязанностью, а являлась проявлением христианской нравственности.

По мере распространения православия на Руси княжеская благотворительность претерпевает изменения. Это, прежде всего, связано с ростом монастырского и церковного призрения. Князья, исходя из своих нравственно-религиозных мировоззрений, передают благотворительность под покровительство церкви и поручают ее осуществление духовенству.

Формирование церковно-монастырской системы благотворительности и социальной помощи малоимущим начинается со строительства монастырей и храмов. В 1051 г. был основан Киево-Печерский монастырь, являвшийся центром православной духовности и милосердия. К концу XIII в. в Древнерусском государстве было возведено более 100 монастырей. Феодосий Печерский, основатель Киевско-Печерской лавры, рядом с монастырем выстроил дом для больных и обездоленных людей. В 1091 г. киевский митрополит Ефрем создал первые лечебные учреждения на Руси. Больницы и богадельни, конечно, учреждались, в первую очередь, в религиозных целях на основе евангельского учения «просящему – дай». Церковно-монастырская форма социальной помощи, прежде всего, преследовала цель собственного духовного совершенствования, а не общественного благоустройства. Тем не менее, для общества того периода времени, глубоко проникшегося заповедью о любви к ближнему, она имела огромное нравственно-воспитательное значение.

Для осуществления благотворительности духовенство освобождалось от платежей и сборов, даже в годы монголо-татарских завоеваний. Во времена монгольско-татарского ига митрополиты получали от монгольских ханов специальные грамоты, освобождавшие православные церкви и монастыри от дани и поборов. Частные лица могли осуществить отчисления на церковь и благотворительность. Например, в Древней Руси была заложена традиция составлять завешание в пользу церкви, которая сохранялась до XV века. Церковный устав князя Владимира Святославовича предоставлял право церквям получать особую плату – десятую часть княжеских доходов на содержание церквей, монастырей, больниц¹. Таким

¹ Устав князя Владимира Святославовича о десятинах, судах и людях церковных 996 г. // Российское законодательство X-XX веков. М.: Юрид. лит., 1984. Т. 1. С. 148.

образом, церковь при выполнении благотворительных функций располагалась частью государственных обязательных платежей, что возвышало ее роль в обществе.

В результате даже в самые неблагополучные с социально-экономической точки зрения времена церковь располагала необходимым богатством и достатком для оказания помощи неимущим. Как справедливо отмечает И.А.Тарасова: «К моменту становления Московского государства церковь обладала достаточно мощной экономической базой, что позволило ей осуществлять часть своих функций без обращения к финансово-экономической поддержке государства. Особую роль в этом играли монастыри, которые являлись не только центрами духовно-просветительской деятельности, но и достаточно успешно функционирующими субъектами экономической деятельности»¹.

Благотворительность церквей и монастырей, оказываемая нищим, убогим и больным способствовала укреплению чувства сострадания у населения. Наряду с молитвой и постом, раздача милостыни служила христианским долгом милосердия. «Как в клинике, – писал историк В.О. Ключевский, – необходим больной, чтобы научиться лечить болезни, так в древнерусском обществе необходим был сирий и убогий, чтобы воспитывать уменье и навык любить человека. Милостыня была дополнительным актом церковного богослужения, практическим требованием правила, что вера без дел мертва»². В период Древней Руси больные и нищие в соответствии с христианскими представлениями о милосердии рассматривались как богоугодные люди. В связи с этим нищенство считалось основным средством нравственного воспитания народа, а не экономическим бременем.

В эпоху Московской Руси получили дальнейшее развитие формы оказания помощи нуждающимся в рамках церковно-монастырской системы общественного призрения, возникшие во времена Древней Руси: бесплатное кормление нищих, раздача им хлеба; открытие богаделен и церковных больниц для немощных, странствующих, больных; содержание сиротских приютов, школ и

¹ Тарасова И.А. От Древней Руси к Российской империи: эволюция социальной деятельности учреждений Русской православной церкви // Евразийское Научное Объединение. М., 2015. Т. 1. № 4 (4). С. 80.

² Ключевский В.О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли. М., 1991. С. 79.

церковных училищ; выдача бедным людям церковно-приходских пособий, беспроцентных ссуд и др. «Так, во времена голода в северных землях на рубеже XV-XVI веков в обителях Михаила Можайского, Кирилла Белозерского и Дионисия Глушицкого по распоряжению самих основателей выдавали хлеб народу»¹. «Преподобный Панфутий со своей обителью прокормил однажды во время голода окрестных жителей, стекавшихся в нее ежедневно до тысячи человек, потратив на них весь запас хлеба. Преподобный Дионисий Переяславский во время голода средствами своей обители кормил всех приходивших в нее в течение восьми месяцев до новой жатвы»². «Патриарх Никон, когда еще был новгородским настоятелем, велел всем бедным людям, приходившим к его церковной резиденции, каждое утро раздавать хлеб, а каждую неделю – небольшие деньги (престарелым – по две деньги, взрослым – по одной, детям – по полуденьги)»³.

Во времена правления царя Ивана IV Грозного Судебником 1550 г. была официально закреплена обязанность монастырей устраивать богадельни: «А на монастырях жить нищим, которые питаются милостынею о Церкви Божей»⁴. Стоглавый собор (1551 г.), отметив распространение нищенства как негативное явление, рекомендовал «всех прокаженных и престаревших описать по всем Градам опроче здравых стоев, да в каждом граде устроити богадельни мужския и женския, и тех прокаженных и престаревшихся, не могущих нигде же головы приклонити, устроити в богадельнях пищею и одеждою»⁵.

В целом, в раннефеодальный период – в Древней Руси и Московском государстве к нищим относились терпимо, в соответствии с православным миропониманием, где нищий воплощал образ Иисуса Христа, и был для дающего милостыню средством спасения. Россия

¹ Покотилова Т.Е. Благотворительность в социальной истории дореволюционной России: мировоззрение и исторический опыт: дис. ... докт. ист. наук. Ставрополь, 1998. С. 115.

² Феодор ван дер Воорт, протоиерей. Практика и богословие благотворительности в Русской Православной Церкви // Путь православия. 1993. № 2. С. 74.

³ Циткилов П.Я. История социальной работы. Учебное пособие для студентов вузов. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. С. 296-297.

⁴ Тарасова И.А. Указ. соч. С. 80.

⁵ Антология социальной работы. В 5 т. Т. 1. История социальной помощи в России / Сост. М.В. Фирсов. М.: Сварог ИВФСПТ, 1994. С. 13.

пока не имела социального законодательства, отставая в практике правового регулирования от Европы.

С воцарением Романовых начинает складываться институциональная структура социальной политики – формируются органы призрения и регламентирующее их законодательство. В XVII в. появляется Патриарший Приказ, а затем Монастырский, занимающиеся делами призрения¹. В 1670 г. был учрежден Приказ строительства богаделен². Соборное уложение 1649 г. стало важным шагом в регуляции вопросов социальной помощи. По итогам Земского собора (1681 г.) в 1682 г. был принят указ царя Федора Алексеевича «О разборе нищих в Москве». В соответствии с Указом беспомощных нищих предполагалось разместить в двух «шпитальных или богодельнях». Документ предписывал учреждение школ, в том числе и ремесленных, что, однако, на практике осталось декларацией. Указ предписывал: «чтобы впредь по улицам бродящих и лежащих нищих не было»³.

Монастыри продолжают участвовать в деятельности по оказанию социальной помощи нуждающимся, содействовать открытию в российских городах лечебниц, богаделен для немощных, больных и вдов. Так, в 1706 г. Новгородский митрополит Иов построил за собственные средства в Холмово-Успенском монастыре «сиропитательницу» для «заразных» младенцев⁴. Для распространения грамотности при монастырях открывались школы для сирот и бедных детей, где представители монастырского духовенства обучали учащихся письму и счету, давали начальную подготовку. При монастырях создавались и специальные епархиальные училища.

¹ См.: Разоренова Е.Л. Формирование государственно-общественной системы социально-педагогической поддержки детей-сирот в России: дис. ... канд. пед. наук. Рязань, 2008. С. 26.

² Указ Алексея Михайловича «Об учреждении приказа строительства богаделен» от 1670 г. не был опубликован и не вошел в ПСЗ РИ. Здесь цитируется по изданию: Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1985. С. 134-136.

³ Свод правительственных мероприятий, а также ныне действующих узаконений о нищих (1681-1893 гг.) и историческая законодательная записка о нищенстве в России. СПб., 1898. С. 6-11.

⁴ См.: Яковлева Н.В. Конституционно-правовой режим социального сиротства в России: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14.

Одной из форм приходской помощи являлась выдача церковным старостой ссуд нуждающимся из церковной казны. Денежные средства выдавались как обедневшим крестьянам, так и отдельной сельской общине на уплату государственных податей, ликвидацию последствий стихийных бедствий, на постройку церкви и др. С.В. Юшков утверждал, что «... русский приход до XVIII в. был более чем приходом: он был мелкой земской единицей, иногда – миром, он имел не только церковное значение, но и государственное: функции земского самоуправления и удовлетворения религиозных потребностей переплетались в приходе»¹.

Подводя промежуточный итог анализу церковно-монастырской системы общественного призрения, следует отметить, что русская церковь всегда заботилась о бедных и нуждающихся. Церковь носила не только религиозно-нравственный характер, но и располагала необходимыми материальными возможностями для оказания помощи. Церковь была не только носителем философии помощи, основанной на христианских канонах любви и милосердия, но и внедряла эту философию в сознание и жизнь общества. Государственная власть ощущала ответственность перед нуждающимися, в связи с чем деятельность монастырей и церквей получала поддержку со стороны властей. Однако, несмотря на все позитивные черты церковно-монастырской системы благотворительности, требовалась более гармоничная государственная система оказания социальной помощи малоимущим и нуждающимся. Это явилось катализатором возникновения качественно новой системы государственного призрения, которая получила свое дальнейшее продолжение в императорской России.

Начиная с Петра I политика в отношении нищих в России кардинально меняется и, к сожалению, не в гуманистических традициях православия, нищих начинают преследовать, нередко с особой жестокостью. Д.В. Зинченко объясняет это двумя факторами:

1. Русская православная церковь против петровских реформ, а нищие религиозны;

¹ Юшков С.В. Очерки по истории приходской жизни на Севере России в XV-XVII вв. СПб., 1913. С. 3.

2. Петр I увидел за границей новое отношение к нищим, протестанты были обязаны трудиться, а нищие считались тунеядцами и преступниками¹.

Сложно согласиться с приведенными доводами, они представляют вторичные мотивы деятельности Петра I, который создавая абсолютистское «регулярное» государство, детально регламентировал обязанности и положение всех сословий. Нищие «выпадали» из-под монаршей власти и государственного регулирования, что в абсолютной монархии было недопустимо. Войны, строительство городов и флота, освоение присоединенных земель требовали рабочих рук и солдат. Нищие, не желавшие работать и тем более служить, естественно, рассматривались как враги.

В то же время интенсивная борьба с нищенством, в основном – профессиональным, при Петре I не означала выработку и реализацию государственной политики борьбы с бедностью. На борьбу с нищенством были мобилизованы дополнительные по отношению к подушной подати источники финансирования: венечные деньги, вычеты из жалованья у чинов, частные пожертвования и т.п.². До 1775 г. заведование системой государственного призрения лежало на Правительствующем Сенате. При преемниках Петра I дело социальной помощи практически не развивалось.

Екатерина II, действуя в духе просвещения, пыталась дифференцировать и систематизировать государственную социальную помощь. 20 ноября 1772 г. был утвержден «Генеральный план Императорского Воспитательного дома» и «Исполнительное учреждение Вдовьей, Сохранной и Ссудной казны»³, в соответствии с которыми при Воспитательном доме были учреждены сохранная, ссудная и вдовья казны, учреждения, ставшие прообразом органов социального страхования.

¹ См.: Зинченко Д.В. Государственная политика по борьбе с профессиональным нищенством в России (1837-1903 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2010. С. 14.

² См.: Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М.: Изд-во книжного магазина Гросман и Кнебель, 1897. С. 87.

³ См.: Бецкой И.И. Генеральный План Императорского Воспитательного Дома и госпиталя // Собрание учреждений и предписаний, касательно воспитания в России, обою пола благородного и мещанского юношества, с прочими в пользу общества установлениями. СПб., 1789. С. 74-82.

«Учреждением для управления губерний Российской империи» от 7 ноября 1775 г.¹ создавались приказы общественного призрения, в обязанности которых входило учреждение школ, домов для сирот, богаделен, лечебных учреждений, смиренных домов. Вместе с приказами общественного призрения в каждой губернии создавался такой орган, как дворянская опека, в функции которого входило попечительство о вдовах и сиротах отдельных сословий (купеческого, ремесленного, мещанского). Указанные органы во главе с губернаторами имели несколько заседателей и подчинялись МВД и Сенату.

В соответствии с «Грамотой на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г.² сословия (духовенство, купечество, мещанство и крестьянство) должны были заботиться о своих нетрудоспособных представителях. К примеру, в ведение купечества входили дома для душевнобольных, богадельни, детские приюты, училища – в них оказывалась помощь нуждающимся. К концу XVIII в. в России функционировала законодательно регламентированная (в основном императорскими указами и определениями Сената) система общественного призрения. Формируется некая идеология необходимости оказания социальной помощи, когда кроме публичных органов в данной сфере активно участвовали состоятельные слои общества. Меценатство всемерно поощрялось правительством, в том числе и наградами, а филантропы пользовались авторитетом в обществе.

Ярко гуманистические традиционные православные особенности Российского государства иллюстрирует история развития института поддержки и защиты детства. На системной основе институт государственного призрения в России берет свое начало со второй половины XVIII века. По инициативе императора Александра I 16 мая 1802 года было создано Человеколюбивое общество для оказания помощи нуждающимся. Целью его создания явилось предоставление

¹ См.: Законодательство императора Петра III: комментарии // Законодательство императора Петра III: 1761-1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762-1782 года // Составитель и автор вступительных статей В.А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. XI-XXIII.

² См.: Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1987. С. 68-129.

помощи бедным не только в столице, но и в других городах Российской империи. Одно из основных направлений его деятельности – воспитание и обучение детей, оставшихся без попечения родителей.

Одним из направлений филантропической деятельности было решение жилищной проблемы нуждающихся. Значительный вклад в решение данного вопроса был внесен созданием «Братолюбивого общества» под председательством княгини Надежды Борисовны Трубецкой. Более пятидесяти лет она возглавляла данное общество. Его деятельность заключалась в предоставлении семейным и одиноким людям жилья. В распоряжении общества находились 30 домов.

В 1866 г. «Братолюбивое общество» было присоединено к ведомству Императорского Человеколюбивого общества, которое предоставило возможность строительства домов для малоимущих и нуждающихся граждан.

В связи с большой смертностью младенцев с декабря 1904 г. в Петербурге начал работать Союз для борьбы с детской смертностью в России. Столь огромная и растущая смертность в России вызывается множеством причин, но главная из них, по свидетельству врачей, – это губительные условия, в которых находились только что родившиеся младенцы¹. Союзу предоставлялась возможность открывать отделы по всей территории России. Направления деятельности Союза были прописаны в уставе и заключались в содержании детских яслей и приютов, открытие лечебных и санитарных пунктов, приютов для рожениц. В 1913 году было образовано Всероссийское попечительство по охране материнства и младенчества.

Во второй половине XIX века продолжает развиваться частная благотворительность. В 1882 году под покровительством Великой княгини Елизаветы Маврикиевны создается благотворительное общество «Синий крест». Основная функция общества заключается в оказании помощи бедным и больным детям.

В 1893 год возникло общество защиты детей от жестокого обращения. Оно занималось строительством общежитий и учреждений для детей, при которых открывались мастерские, обучающие несовершеннолетних ремеслу. Тогда же «создаются приюты для

¹ См.: Антология социальной работы. Т. 1: История социальной помощи в России. М., 1994. С. 173.

слабоумных детей и эпилептиков, все на средства частных жертвователей»¹.

К концу XIX столетия в России осуществляло работу по презрению более 14 тыс. благотворительных обществ и учреждений². Наибольшее количество таких организаций было расположено в Европейской России, Прибалтийском крае. Благотворительные общества являлись юридическими лицами, осуществляли деятельность на основании учредительных документов. Обязаны были предоставлять отчеты о выполнении своих функций в надзорные государственные органы. Благотворительная деятельность обществ была разнообразной. Одной из самых распространенных форм нуждающихся являлось учреждение приютов и яслей. Они создавались по инициативе частных лиц для дневного пребывания несовершеннолетних детей бедных слоев населения. Дети в таких учреждениях находились бесплатно или за небольшую плату. Плата была так невысока, что едва ли могла покрыть расходы на содержание и обучение детей. Несовершеннолетних необходимо было «не только накормить, одеть, но и дать начальное образование, подготовить их к самостоятельной жизни. Для детей, которые были постарше, необходимо было дать профессию, научить трудиться для того, чтобы они могли себя прокормить в жизни. Помощь детям в получении профессии являлась обязательным видом трудовой помощи в России»³.

В России были организованы Ольгинские детские приюты трудолюбия, один из которых находился в Москве. Эти приюты предназначались исключительно или преимущественно для подготовки детей к трудовой жизни. Каждое «общество, содержащее благотворительные заведения для детей, отмечало это в своих

¹ См.: Холостова Е.И. Генезис социальной работы в России: учебное пособие. М.: Дашков и К, 2012. С. 63.

² См.: Зайнышев И.Г. Теория и методика социальной работы: учебное пособие. М.: Союз, 1994. С. 62-63.

³ Лучникова С.Н. Презрение детей в России в XIX веке как эффективное направление их социальной защиты. // Безопасное детство как правовой и социально-педагогический концепт: материалы Всероссийской науч.-практ. конф. / отв. за выпуск А.В. Ассессорова. М., 2014. С. 126.

документах»¹. Возглавляли такие приюты и ясли представители интеллигенции.

Несмотря на то, что к началу XX века в России насчитывалось огромное количество благотворительных обществ, однако не существовало учебных учреждений для подготовки специалистов в области призрения. Заметный вклад в решении данного вопроса внес известный специалист по уголовной социологии С.К. Гогель. Он писал: «... Как таковой, школы, которая готовила бы к заведованию домами трудолюбия и другими благотворительными учреждениями, мы не имеем. Что касается высшей социальной школы, то она почти оформилась в лице образовавшегося уже Юридического факультета Психоневрологического института. Факультет действует уже два года. Мне (С.К. Гогель) удалось ввести в учебный план как особую кафедру «Общественное призрение». Если же принять во внимание, что в институте преподаются в широком размере социология, политическая экономия, социальная политика и общественная гигиена, и если иметь в виду, что в числе профессоров числятся Е.В. де Роберти, М.М. Ковалевский и др., то рождение социальной школы можно, пожалуй, считать свершившимся фактом»².

К середине XIX века структура воспитательных домов претерпевает изменения. В обзоре Московского Воспитательного дома, составленного полицмейстером В. Селивановым, прослеживается структура его деятельности. «Московский воспитательный дом состоял из грудного отделения, для приносимых младенцев, палаты для вскармливания «законных детей и офицерских малолеток», управления питомцами, воспитывающихся в деревнях, больница для питомцев, отделения для приюта сирот женской прислуги, родильного госпиталя: «секретный и законный», повивального института, Николаевского сиротского института (для бедных офицерских девиц-сирот, с целью воспитания гувернанток)»³.

Новым этапом развития социальной помощи детям явилось создание 7 апреля 1895 года под председательством княгини З.Н.

¹ См.: Корочкова Л.Н. Развитие российских благотворительных организаций в области социально-педагогической помощи несовершеннолетним: история и современные тенденции: дис. ... канд. пед. наук. Уфа, 2007. С. 120.

² Мельников В.П., Холстова Е.И. История социальной работы в России: учебное пособие. М.: Дашков и К, 2004. С. 67-68.

³ См.: Корочкова Л.Н. Указ. соч. С. 47-48.

Юсуповой «Общества попечения об улучшении быта питомцев обоего пола Императорского Санкт-Петербургского воспитательного дома, вскармливаемых и воспитываемых в деревнях округов». Функционировало общество за счет денежных средств, вносимых членами общества, а также за счет добровольных пожертвований населения. Общество учреждало «школы для детей-сирот с четырех годичным курсом бучения. Детям преподавали грамоту, пение, Закон Божий, обучали мастерству и рукоделию»¹.

Со временем Воспитательные дома претерпевали качественные изменения в соответствии с обстоятельствами жизни и времени. Создаваясь как заведения с отличительными особенностями в сравнении с детскими приютами (незаконнорожденность детей, возрастной ценз, наличие четко обозначенного источника доходов, кроме частных пожертвований), воспитательные дома в итоге пришли к форме детского приюта. Приюты имели четкую структуру, отлаженную систему призрения детей. Обучение детей проходило по соответствующей программе, утвержденной Министерством народного просвещения для начальных народных училищ.

Таким образом, к концу XIX века в России уже сформировались основные формы оказания благотворительной помощи детям, которые заключались в призрении, воспитании и обучении детей. В структуру благотворительных организаций по защите и оказанию помощи детям входили: приюты, ясли, детские сады, убежища и т.д., заведения для постоянного и временного проживания детей; профессиональные и ремесленные школы; исправительно-воспитательные заведения; школы и приюты для детей с ограниченными возможностями (для слепых, глухонемых детей); общежития для учащихся; детские больницы и лечебницы; материальная помощь учащимся.

8-13 марта 1910 г. в Петербурге состоялся Первый Съезд русских деятелей по призрению. Съезд наглядно показал необходимость такой формы общения в целях самообучения и возможности воспользоваться опытом отдельных лиц и учреждений. По итогам съезда была выработана единая политика действий и средств в области оказания помощи нуждающимся слоям населения. Материалы съезда были направлены во все земские и городские управы.

¹ Кузыченко А.С. Благотворительность в сельских местностях Северо-запада России во второй половине XIX-начале XX вв. // Псков. Научно-практический, историко-краеведческий журнал. 2011. № 34. С. 80.

Еще одним важным шагом по развитию общественного призрения и консолидации усилий государства и общественности в этой сфере следует назвать проведение весной 1914 года Министерством внутренних дел Второго Всероссийского съезда по общественному призрению. Участники съезда подвели некоторые результаты своей, не столь продолжительной работы по искоренению нищенства в России. По итогам Съезда было выпущено два тома, в которых была выработана стратегия борьбы с нищетой несовершеннолетних детей бедных слоев населения. Однако планы реализации данной стратегии так и остались на бумаге, не воплотились в реальность в связи с начавшейся Первой мировой войной.

В результате войны материальное положение основной массы населения настолько ухудшилось, что временное Правительство в мае 1917 года создает Министерство государственного призрения. При данном органе образуется Отдел по охране материнства и младенчества. Министерство становится основным руководящим органом по делам призрения в масштабах всей страны.

Существенная роль в системе социальной политики в сфере преодоления бедности принадлежит социальной поддержке пожилых граждан, инвалидов, сирот, одиноко проживающих малоимущих граждан и установлении гарантий их пенсионного обеспечения. Развития пенсионного обеспечения в нашей стране относится к началу XVII в. Изначально оно выражалось в форме государственного материального обеспечения определенных категорий граждан. При царе Федоре Иоановиче в 1589 году появляется Судебник (свод законодательных актов), в котором упоминается о пенсиях по потере кормильца. «Так, бездетная вдова после смерти мужа имела право на получение обратно приданого и пенсии – «две гривны в год»¹.

Соборное уложение 1649 года внесло значительный вклад в развитие пенсионного обеспечения. Данный законодательный акт вводит новое понятие – прожиток. Оно означало следующее: «дворяне, находящиеся или находившиеся на службе в царской армии, имели право на прожиток в случае их отставки или увечья, причиненного службе в размере их полного оклада. В случае же смерти дворянина, его семья (вдова и дети) имели право получать прожиток в виде части

¹ Иванова С. В., Киреев Ю. А., Бочарова К. А. История развития пенсионного обеспечения в России // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Казань, октябрь 2016 г.). Казань: Бук, 2016. С. 84.

поместья. Размер такого прожитка зависел непосредственно от срока службы дворянина, его заслуг и т.д.»¹.

Петр Великий за годы правления провел много реформ в государстве, одной из которых является пенсионная реформа. 13 января 1720 года указом Петра Великого был принят Морской Устав². Его действие распространялось только на лиц, состоящих на службе, имеющих морские чины. В данном документе можно выделить несколько важных аспектов: вводилось право «служилых людей морских чинов» на пенсионное обеспечение; лица, получившие увечья на службе, в соответствии с которым, они не могут больше служить государю, определялись для проживания в монастыри и награждались пожизненным жалованием; вдовам и детям убитых или умерших служилых людей, выдавалось жалование. Указом Петра I от 24 января 1722 г. был принят Табель о рангах³, который предусматривал в качестве одного из преимуществ государственной службы назначение пенсий.

Следует отметить, что нормы Морского Устава и Положения для чинов сухопутных войск, принятого в годы правления императрицы Елизаветы Петровны 9 января 1758 г. в качестве аналога Морского Устава, предусматривали пенсионное обеспечение только лишь для лиц, состоящих на службе в армии и их семей. Остальная категория населения была лишена возможности получения пенсионного обеспечения, что вызывало недовольство в обществе. Поэтому при Екатерине II происходит расширение сферы распространения пенсионного обеспечения. Создается так называемый пенсионный фонд, в который государство перечисляет определенную сумму. Устанавливается круг лиц, имевших право на такое обеспечение. Появляются пенсионные капиталы, проценты с которых направляются на выплату пенсий. Данные меры предоставили возможность обеспечить пенсионным содержанием не только государственных служащих, но и всех нуждающихся в этом лиц по старости и иным причинам.

¹ Там же.

² Морской устав. 1720. 13 января. № 3485 // ПСЗРИ. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Собрание I. Т. VI.

³ См.: Бескровный Л.Г. Хрестоматия по русской военной истории. М., 1947. С. 143-150.

Главным недостатком реформирования пенсионного обеспечения в рассматриваемый период является отсутствие единого законодательного акта в области пенсионного обеспечения. Первым шагом на пути к принятию такого законодательного акта стало создание при Александре I в 1820 году Особого комитета, состоящего из министров финансов, юстиции, внутренних дел, военного и морского ведомств. В компетенцию данного ведомства входила разработка общего пенсионного устава. После многолетней работы Особого комитета по созданию документа уже при Николае I 6 декабря 1827 года был принят «Устав о пенсиях и единовременных пособиях» государственным (военным и гражданским) служащим. Устав о пенсиях и единовременных пособиях включал в себя три части: «Правил для назначения пенсий и пособий», «О пенсиях и пособиях вдовам и детям классных чиновников» и «О производстве пенсий и пособий». Устав закреплял основные положения пенсионного законодательства, которые сводились к следующему: выплата пенсий и единовременных пособий должна проводиться из государственного казначейства; размер пенсии должен определяться по специальным пенсионным окладам; вдовам и детям гражданских чиновников должно быть гарантировано пенсионное обеспечение.

Параллельно с государственной системой в России получает развитие система негосударственного пенсионного обеспечения государственных служащих. В негосударственной системе пенсионного обеспечения можно выделить следующие виды: эмеритальная, действующая в соответствии с принципами страхования, и сберегательно-вспомогательная. Существенные различия между этими моделями заключаются в соотношении распределенных и накопительных принципов в порядке обеспечения пенсионных прав.

Эмеритальная касса была учреждена в 1859 году для обеспечения ушедших в отставку чинов военного ведомства, а также их вдов и сирот. Средства эмеритальной кассы состояли из 7,5 миллионов рублей в виде 4 % бессрочного долга казначейства и из 6 % вычетов, которые производились из содержания участников кассы. Для офицеров, чиновников и военного духовенства участие в эмеритальных кассах было обязательным¹. Пенсии из этих касс выдавались при условии участия в кассе не менее пяти лет и при выслуге не менее 25 лет. Пенсия за полные 35 лет службы и участие в кассе составляла

¹ См.: Гирич Е.А. Развитие пенсионного обеспечения в досоветский период // Власть закона. 2017. № 3 (31). С. 240.

полный оклад пенсии из казначейства. В связи с тем, что выдача пенсий начиналась с 1 января 1865 года, то в первое время выдавались пенсии минимальных окладов, капитал эмеритальной кассы существенно увеличивался.

В 1888 году в России по инициативе от частных железных дорог появились первые пенсионные кассы. Существовавшие в дореволюционный период России пенсионные страховые кассы напоминают современные негосударственные фонды.

В течение XIX века фабричные рабочие не были обеспечены ни государственными, ни частными пенсиями. Специально созданная комиссия по инициативе министра финансов С.Ю. Витте занялась разработкой законопроекта об ответственности предпринимателей за жизнь, здоровье и обеспечение своих рабочих.

В 1903 году Николай II утвердил закон «О вознаграждении владельцами промышленных предприятий рабочих и служащих, утративших трудоспособность вследствие несчастных случаев».

2 июня 1903 г. был принят закон «Об индивидуальной ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими». Введение данного закона явилось новым витком развития страхования трудящихся в России¹. Положительным моментом закона являлась норма, закрепляющая за увечными рабочими права на получение врачебной помощи за счет работодателей.

К недостаткам закона следует отнести отсутствие определения самого понятия – «несчастный случай», а также уменьшение сроков рабочего года, что негативно сказалось на годовом содержании рабочих. «Действие закона распространялось только на фабрично-заводские и горнопромышленные предприятия с числом рабочих не менее 20, а спецификой являлось то, что им охватывались и предприятия, не подлежащие надзору фабричной инспекции»². В итоге под действие закона подпадало более чем 2,5 млн. промышленных рабочих России.

По мере роста социальной напряженности реформирование государственной системы пенсионного страхования рабочих продолжилось, что выразилось в принятии в 1912 году пакета законов:

¹ См.: Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1904. С. 19.

² Испытано временем: 100 лет обязательному социальному страхованию в России (1912-2012 гг.): монография / А.В. Морозов [и др.]; под науч. ред. А.В. Морозова. Казань: Изд-во КНИТУ, 2012. 213 с.

«Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих».

Нормы закона от 23 июня 1912 г. «Об обязательном страховании рабочих от несчастных случаев»¹ распространялись на предприятия с численностью рабочих не менее 20 или 30 человек². Не были подчинены этому закону рабочие казенных предприятий и железных дорог, строители, сельскохозяйственные рабочие, а также работники, занятые на лесоразработках, надомники, ремесленники и временные рабочие в постоянно действующих предприятиях. В общей сложности закон охватил уже около 3 млн. трудящихся, что составляло около 15% российских рабочих. Эти цифры уже намного больше, чем за предыдущий период, что говорит о правильном направлении развития социального страхования в России.

Нормы вышеназванного закона предполагали страхование рабочего класса в специально созданных организациях – в страховых товариществах, которые занимались выплатами пособий и единовременных вознаграждений застрахованным лицам.

Принятие законов «Об обязательном обеспечении рабочих на случай болезни»³ и «О страховых присутствиях и страховом совете как органах, занимающихся контролем за развитием социального страхования в России»⁴ способствовало открытию на крупных промышленных предприятиях больничных касс для осуществления страхования рабочих на случай болезни. Представители трудящихся и предпринимателей принимали активное участие в общем собрании и в правлении больничной кассы.

¹ Закон и Положение о страховании рабочих от несчастных случаев // Собрание Указаний и распоряжений Правительства. 1912. № 141. Ст.1230.

² Евдошенко И.В. Временное правительство и реформы трудовых отношений в России (февраль-октябрь 1917 г.). // Вестник южно-уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68-2). С. 67-73.

³ Закон и Положение об обеспечении рабочих на случай болезни // Собрание Указаний и распоряжений Правительства. 1912. № 141. Ст.1229.

⁴ Закон и Положение о Присутствиях по делам страхования рабочих // Собрание Указаний и Распоряжений Правительства. 1912. №141. Ст.1227.

Введение самоуправления в страховых организациях, формирование больничных касс и страховых товариществ, занимающихся вопросами обеспечения пособий на случай болезни и увечий – все это способствовало повышению уровня жизни рабочего класса, что ставило Россию на одну ступень с промышленно развитыми странами Западной Европы.

К недостаткам страхового законодательства следует отнести отсутствие страхования по старости и инвалидности, что значительно снижало эффективность всего страхового законодательства России по сравнению с социальным обеспечением рабочих, например, в Германии. Однако, несмотря на это, законы о страховании 1912 года внесли большой вклад в область государственного социального законодательства.

В заключение хотелось бы подчеркнуть главную мысль – правовое регулирование института социальной помощи в Российском государстве в период с X до начала XX вв. развивалось эволюционно под воздействием культуруобразующей православной доктрины от первичной формы благотворительности – милостыни к системной, законодательно регулируемой социальной помощи. Тем не менее, Российская империя оставила Советской России неоднозначное наследие: с одной стороны, нормативное регулирование социальной политики в отношении «сирых» и «убогих», богатый практический опыт оказания, прежде всего адресной, социальной помощи, а с другой – множество нерешенных социально-экономических проблем и сохраняющуюся бедность социально незащищенного населения и, в особенности, малоимущих семей.

2.2. Развитие социального страхования в России как основы государственно-правового механизма защиты трудящихся

Проблема социального обеспечения больных и увечных трудящихся впервые была озвучена в середине XIX века. Именно в этот период активно изучается опыт правового регулирования социально-трудовых отношений в странах Западной Европы. В России начинается разработка основ фабричного (трудового) законодательства.

С начала XX в. в России больные, увечные и престарелые трудящиеся в той или иной степени обеспечивались денежными пособиями. Данные средства выдавались из штрафного капитала предприятий, который был образован из денежных средств,

взысканных с трудящихся за различные нарушения трудовой дисциплины на рабочих местах. Выдача пособий осуществлялась в следующих случаях: «временная утрата трудоспособности по болезни, на роды работницам и на погребение рабочих».

В период правления Временного Правительства принимается ряд законов, способствующих либерализации политического режима. 25 июля 1917 г. приняты постановление «О страховании на случай болезни», 17 октября 1917 г. постановление «Об обеспечении материнства». Итогом принятия законодательства о страховании явилось расширение категории страхователей и границы применения данных законов за счет включения территории Сибири и Средней Азии.

19 августа 1917 г. было принято «Положение о биржах труда». По всей России в населенных пунктах, не менее чем с численностью населения в 50000 человек, должны были создаваться областные и городские биржи труда¹. Управление биржами взяли на себя Комитеты, состоящие из предпринимателей и трудящихся. Городское самоуправление должно было содержать биржи труда. Биржи труда выполняли следующие задачи: «регистрация спроса на труд и предложения труда, оказание посреднических услуг по найму рабочих, сбор статистических сведений о положении местного рынка труда»².

В первые годы советской власти развитие социального страхования продолжается. Декретом от 14 мая 1921 года в сельской местности были созданы Комитеты крестьянской общественной взаимопомощи (ККОВ). Они стали играть важную роль в системе социального обеспечения «сельского населения в связи с отменой продразверстки, которая лишила огромное количество разорившихся и малоимущих хозяйств принудительной помощи от более рентабельных хозяйств»³. Финансирование обществ осуществлялось за счет государственных средств, членских взносов, но со временем они

¹ См.: Горшенин К.П. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первый год Советской власти. М., 1939. 102 с.

² Законопроект о Биржах Труда // Вестник Временного Правительства. 1917. 2 (15) августа; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1983. 352 с.

³ Савельев А.Н., Костина Е.Ю. Деятельность крестьянских обществ взаимопомощи в 20-е гг. в СССР // Научные исследования и разработки молодых ученых. 2015. № 5. С. 41.

переходили на собственное финансирование. Основными функциям ККОВ являлись: оказание общественной помощи односельчан, осуществляемой посредством организации общественных запасок, создание и патронат инвалидных домов, школ, больниц, детских учреждений и т.п.; адресная помощь нуждающимся сельчанам в виде выдачи денежных ссуд и пособий, предоставление инвентаря, выдача семян и удобрений. Кроме этого, организовывались субботники, воскресники, на которых сельчане помогали нуждающимся засеивать поля, снимать урожай, строить жилье. Комитеты осуществляли свою деятельность под надзором сельской администрации.

Таким образом, в начале 20-х гг. XX столетия в результате развития аграрной политики, кооперации и сельского хозяйства была создана разветвленная организация, решающая многие социально-экономические проблемы сельских слоев населения.

Унифицированный порядок организации помощи малоимущим в сельской местности начал формироваться с принятием Декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 25 сентября 1924 г. «Положение о крестьянских обществах взаимопомощи»¹, направленное «... на защиту впадших в нужду от эксплуатации, а равно для организации общественной взаимопомощи среди крестьянского населения на началах его самостоятельности в селах, волостях и районах». Принятие данного документа явилось важным шагом в определении места крестьянских обществ взаимопомощи в системе политических и общественных организаций в сельской местности.

Общества были вовлечены в решение острых социально-экономических задач: оказание социальной помощи сельскому населению, содействие деятельности кооперации, больничных советов, попечительств, комитетов, повышение образовательного и культурного уровня сельских жителей. Целью развития крестьянских обществ являлась организация социальной помощи незащищенным слоям населения, проживающим в сельской местности, таким как инвалиды, вдовы, сироты, убогие, беднота. В качестве защиты их интересов общество контролировало своевременное наделение маломощным и красноармейским хозяйствам луговых и других угодий, предоставление им установленных законом льгот.

¹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 25 сентября 1924 г. «Положение о крестьянских обществах взаимопомощи» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1924. 28 сентября. № 222.

К концу 1920-х гг. в России насчитывалось около 80 тыс. обществ, помогающих нуждающимся крестьянам. Они охватывали свыше 50% крестьянского населения. В условиях приближающейся коллективизации сельского хозяйства основной задачей крестьянских обществ взаимопомощи являлось сплочение крестьянской бедноты с целью проведения радикальных мер социально-экономического характера.

В 1931 г. крестьянские общества взаимопомощи были преобразованы в кассы общественной взаимопомощи колхозников. После принятия Президиумом ЦИК СССР Постановления «О кассах общественной взаимопомощи колхозов» от 1 февраля 1932 года¹ крестьянские общества взаимопомощи были полностью ликвидированы.

Декрет ВЦИК и СНК от 11 декабря 1917 г. «О страховании по безработице» закрепил создание в России касс безработных, осуществляющих выдачу пособий данной категории граждан.

Положение 31 октября 1918 г. «О социальном обеспечении трудящихся» предоставляло возможность трудящимся получать пособия при временной нетрудоспособности в связи с болезнью, беременностью и родами, увечьем за счет средств государственного бюджета.

В период новой экономической политики 1920-30-х гг. законодатель принимает пакет правовых актов, направленных на управление социальным страхованием и развитие некоторых видов социального страхования.

Однако, следует отметить, что не было принято ни одного правового акта, который бы рассматривал вопрос социального страхования интеллигенции, в законах речь шла лишь о трудящихся. К концу 1920-х гг. социальным страхованием было охвачено уже более 10,5 млн. рабочих и служащих.

Таким образом, социальное страхование представляло собой определенную движущую силу на пути к улучшению материального положения, быта всего рабочего класса. Это отражалось, прежде всего, на росте размера пособий, возможности получения путевок на санаторно-курортное лечение, функционировании биржи труда,

¹ Постановление Президиума ЦИК СССР от 1 февраля 1932 г. «О кассах общественной взаимопомощи колхозов» // Правовая Россия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.lawru.info/dok/1932/02/01/n1197873.htm>.

которая «выплачивала пособие по безработице в размере от 1/6 до 1/2 среднемесячной зарплаты, в зависимости от квалификации и стажа работы трудящегося»¹.

Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 30 ноября 1931 г. было утверждено Положение о Народном комиссариате социального обеспечения РСФСР. Оказание социальной помощи малоимущим семьям не предусматривалось в качестве отдельного направления деятельности наркомата, но данные вопросы разрешались в рамках разработки проектов законов и постановлений по социальному обеспечению, взаимопомощи и другим вопросам, относящихся к ведению наркомата, издания инструкций и распоряжений по применению законов и постановлений, касающихся социального обеспечения. Всеми видами социальной помощи, в первую очередь, обеспечивались инвалиды гражданской войны, красноармейцы, красногвардейцы, красные партизаны и лица, пострадавшие в борьбе с контрреволюцией. Деятельность наркомата была направлена на организацию труда инвалидов, ликвидацию нищенства, проституции и беспризорности взрослых путем трудового перевоспитания и трудового устройства.

Принятие постановления ВЦИК и СНК СССР и ВЦСПС от 23 июня 1933 г. «Об объединении народного комиссариата труда Союза СССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов»² явилось большим событием в истории социального страхования России. Профессиональным союзам было передано управление социальным страхованием, включая санаторно-курортные и иные оздоровительные учреждения страны. Позже в компетенцию профессиональных союзов входило решение вопросов по охране труда, технике безопасности и производственной санитарии. В связи с расширением полномочий профсоюз мог вводить ограничения в обеспечении трудящихся государственным социальным страхованием.

¹ Семенова О.В. Развитие и становление социального страхования в России. // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. 2017. № 10. С. 54.

² См.: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР, ВЦСПС от 23 июня 1933 г. «Об объединении Народного комиссариата труда Союза СССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов» // Собрание законодательства СССР. 1933. № 40. Ст. 238.

Отметим, что к принятию Конституции СССР 1936 г. в нашей стране была сформирована система социального обеспечения, охватывающая всех трудящихся¹.

До 1936 г. в систему социального обеспечения включалось оказание трудящимся бесплатной медицинской помощи как вида обеспечения по социальному страхованию рабочих и служащих. Застрахованные лица имели преимущества в медицинском обслуживании и лечении за счет средств социального страхования.

С 1937 г. финансирование органов социального обеспечения и здравоохранения осуществлялось за счет бюджета. Медицинское обслуживание трудящихся, расходы на содержание яслей и садов осуществлялись за счет государственных средств независимо от того, застрахованы граждане или нет.

Впервые на конституционном уровне курс на признание за советским государством конституционной обязанности уважать социальные права личности, связанные, в том числе, с обеспечением достойной жизни и предупреждением бедности, был провозглашен в Конституции СССР 1936 г. В ней появилась отдельная глава, посвященная правам человека (глава X. «Основные права и обязанности граждан»), в которую входили такие социальные права, как: право на труд (ст. 118), право на отдых (ст. 119), право на материальное обеспечение в старости (ст. 119), право на образование (ст. 120), право женщин на государственную охрану интересов матери и ребенка, предоставление женщине при беременности отпусков с сохранением содержания (ст. 122).

Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 7 октября 1937 г. № 997 было утверждено новое Положение о Народном комиссариате социального обеспечения РСФСР. В части социальной помощи малообеспеченным семьям Наркомат соцобеспечения РСФСР материально обеспечивал нетрудоспособных членов семьи, которые не могли быть кормильцами, что и было причиной необеспеченности семьи. Наркомат руководил учреждениями социального обеспечения, в том числе санаториями и домами отдыха, куда направлялись и дети из малообеспеченных семей.

Законодательство о социальной защите, сформировавшееся в 1930-е годы, с незначительными изменениями просуществовало до

¹ См.: Советское право социального обеспечения / под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 9.

начала 1960-х годов, когда в соответствии с социально-экономическими переменами понадобилась его корректировка.

С 1938 года вносятся некоторые коррективы в социальное обеспечение трудящихся, что негативно отразилось на их материальном обеспечении. Изменения коснулись уменьшения пособия по временной нетрудоспособности и условий его предоставления, сокращения общего срок отпуска по беременности и родам.

После окончания Великой Отечественной войны развитие социального страхования набирает обороты, развивается санаторно-курортное лечение. На предприятиях открываются лечебно-оздоровительные учреждения для лечения трудящихся без отрыва от производства. Размер пособия по временной нетрудоспособности зависел от размера заработка. Отпуск по беременности и родам стал составлять 112 календарных дней¹.

Принятие 14 июля 1956 г. Закона «О государственных пенсиях»² и утверждение 5 февраля 1955 г. ВЦСПС Положения «О порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию»³ расширили круг лиц, имеющих право на пенсионное обеспечение, закрепили повышение размеров пенсий.

Закон СССР от 15 июля 1964 г. устанавливал социальное обеспечение работников в колхозах. Женщины-колхозницы имели право на получение оплачиваемого отпуска по беременности и родам. Для них была создана система пенсионного обеспечения по старости и по инвалидности, устанавливались пенсии по случаю потери кормильца.

В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 6 ноября 1964 г. № 921 «Об утверждении Положения о советах

¹ См.: Мамчун В.В., Ошмарин А.А. Социальное государство в России – конца XIX в.: риски интерпретации. // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4 (37). С. 166.

² Закон от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

³ Положения ВЦСПС от 5 февраля 1955 г. «О порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию» // Бюллетень ВЦСПС. 1955. № 4.

социального обеспечения колхозников»¹ в колхозах (в том числе рыболовецких), районах, областях, краях, автономных и союзных республиках создавались указанные советы, имевшие полномочия обследования семей на предмет выявления их материального положения и принятия мер поддержки.

В последующий период размеры пенсий и пособий между колхозниками, рабочими и служащими приравниваются; улучшается социально-трудовая реабилитация инвалидов и престарелых, возрастает государственная помощь семьям, имеющим детей.

С 1974 г. малообеспеченным семьям стали выплачивать пособия на несовершеннолетних детей². За счет государственного бюджета выдавались пособия по беременности и родам, на рождение и кормление ребенка. Также детям трудящихся предоставлялись путевки в пионерские лагеря и детские санатории. К моменту принятия Конституции СССР 1977 г. уже сформировалась государственная система социального обеспечения, состоящая из предоставления социальных гарантий рабочим, служащим, а также членам колхозов.

События, произошедшие в нашей стране в начале 1990-х гг., послужили изменению государственной системы социального страхования. Действующая на протяжении нескольких десятилетий в нашей стране система социального обеспечения уже не могла функционировать в новых экономических условиях рыночных отношений. Необходимы были поиски новых источников финансирования системы социального обеспечения населения, что привело к новому витку развития, созданию государственных социальных внебюджетных фондов.

2.3. Эволюция правового регулирования пенсионного обеспечения в советский период

После Октябрьской революции 1917 года в России был взят курс на создание новой модели оказания социальной защиты малоимущих граждан. Вопросами предоставления им социальной помощи занимался Народный комиссариат государственного призрения

¹ Постановление Совмина СССР от 6 ноября 1964 г. № 921 «Об утверждении Положения о советах социального обеспечения колхозников» // СП СССР. 1964. № 22. Ст. 139.

² Собрание Постановлений Правительства СССР 1974. № 21. Ст. 121.

РСФСР, который в апреле 1918 г. был переименован в Народный Комиссариат социального обеспечения.

На системной основе прогрессивные идеи обеспечения достойного существования и социальной помощи малоимущим оказались не востребованы в царской России (что явилось одной из причин социального взрыва в начале XX в.) и получили развитие в конституционно-правовой практике Советской России. Хотя Конституции 1918 г. и 1924 г. из прав второго поколения включали только право на полное, всестороннее и бесплатное образование, активная социальная политика по искоренению нищеты начала проводиться буквально с момента установления советской власти на территории страны.

Так, само понятие «малоимущие граждане» появляется уже в первых нормативных правовых актах Советского государства. Согласно п. 10 Декрета ВЦИК от 21 января 1918 г. «Об аннулировании государственных займов»¹: «Совет Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов образуют, по соглашению с местными советами народного хозяйства, комиссии для определения того, какие граждане относятся к числу малоимущих». Понятие «малоимущих» встречается в Декрете ВЦИК от 30 октября 1918 г. «Об обложении сельских хозяев натуральным налогом, в виде отчисления части сельскохозяйственных продуктов» и других актах.

На начальном этапе советской власти социальная помощь малоимущим гражданам оказывалась в «точечном» режиме и выражалась, например, согласно Постановлению ВЦИК от 3 ноября 1923 г. «О введении в действие Положения об Уральской области» «в освобождении отдельных групп малоимущих плательщиков от налогов в пределах прав, предоставленных постановлениями Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР».

Социальная помощь трудящимся, в том числе и инвалидам, оказывалась за счет государственных средств. Главным источником финансирования социального обеспечения являлись взносы от работодателей. 25 апреля 1919 г. инвалиды Гражданской войны были

¹ Декрет ВЦИК от 21 января 1918 г. «Об аннулировании государственных займов»// СУ РСФСР. 1918. № 27. Ст. 353.

приравнены в пенсионном обеспечении к инвалидам труда. Позже к ним присоединили и инвалидов Первой мировой войны¹.

Положение от 28 апреля 1919 г. «О социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств» закрепляло категории военно-увеченных лиц, которое имели право на пенсионное обеспечение. Условиями назначения пенсии данной категории граждан являлись «полная или частичная утрата ими трудоспособности от повреждений, ран или болезней, полученных в связи с исполнением своих служебных обязанностей и в случае их материальной необеспеченности»².

Созданная комиссия по назначению пенсий при Уездном или Городском Отделе социального обеспечения устанавливали степень утраты трудоспособности граждан, решали вопрос о назначении пенсии или отказе в таковой. Гражданин имел возможность «пройти переосвидетельствование, но только по истечении года с момента первого освидетельствования»³. Размеры пенсии зависели от процента утраты трудоспособности. Если утрата трудоспособности гражданина составляла менее 15 %, правом на пенсионное обеспечение он не пользовался⁴.

Постановление Совнаркома от 8 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении инвалидов» устанавливало категории граждан, имеющих право на получение пенсионного обеспечения по инвалидности. Всего было закреплено шесть групп инвалидности. Постановление распространялось и на военнослужащих, получивших увечье либо заболевание во время военных действий или во время нахождения их на военной службе.

¹ См.: Рыбин В.А. Проблемы социального обеспечения инвалидов-военнослужащих Красной Армии в годы гражданской войны 1918-1920 гг. // Инвалиды и общество. 2016. № 1 (19). С. 86-87.

² Декрет Совета Народных Комиссаров «О социальном обеспечении инвалидов красноармейцев и их семейств» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. Управление делами Совнаркома. М., 1943. С. 309-312.

³ Там же.

⁴ См.: Пузин С.Н., Дмитриева Н.В., Шевченко С.Б., Осадчук М.А., Суворов В.Г. Исторические этапы развития и становления службы медико-социальной экспертизы в России // Медико-социальная экспертиза и реабилитация. 2017. № 20. С. 50-54.

Государство гарантировало выплату пенсии в денежной форме инвалидами I, II и III групп. Гражданам, признанным инвалидами IV, V и VI групп, не имеющим дохода, предоставлялась работа. Для таких лиц были созданы инвалидные, производственные и производственно-потребительские объединения социального обеспечения. В полномочия созданных в 1923-1926 гг. Всероссийского общества слепых и Всероссийского общества глухих входили координация работы над вышеназванными организациями, которые играли огромную роль в оказании помощи по профессиональному обучению и переобучению инвалидов. Государство поддерживало такие общественные объединения в приобретении необходимых для производства материалов, сырья и орудий. Им оказывали помощь в снабжении заказами и организации сбыта изделий, изготавливаемых инвалидами. Объединения инвалидов освобождались от налогов и сборов.

В ноябре 1921 г. были созданы Всероссийский союз кооперации инвалидов и Всероссийский комитет помощи больным и демобилизованным красноармейцам и инвалидам¹. Они внесли существенный вклад в оказание социальной поддержки данной категории граждан.

30 января 1925 г. было принято Постановление ВЦИКа и СНК РСФСР «Об обеспечении инвалидов Гражданской войны из числа рабочих и служащих, а также семейств рабочих и служащих, погибших в Гражданской войне»², которое явилось существенным шагом в улучшении обслуживания инвалидов и увеличению им пенсий.

Таким образом, рассматривая законодательную деятельность советской власти в области социальной защиты, следует отметить, что был принят ряд мер по регулированию пенсионного обеспечения различным категориям инвалидов. Хотя государство в решении

¹ См.: Басов Н.Ф. Социальное обеспечение, защита и поддержка инвалидов в России: советский период и современность // Вестник Православного Свято-Тихоновского гуманитарного университета. Серия 4. Педагогика. Психология. 2010. Вып. 4 (19). С. 58.

² Постановление ВЦИКа и СНК РСФСР от 30 января 1925 г. «Об обеспечении инвалидов Гражданской войны из числа рабочих и служащих, а также семейств рабочих и служащих, погибших в Гражданской войне» // Интернет архив законодательства СССР [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2336.htm.

данного вопроса сталкивалось с определенными проблемами, все же материальная помощь оказывалась практически всем, кому она была необходима.

В советском законодательстве понятие «инвалидность» трактовалась по-разному. К примеру, в 1930-е годы под инвалидностью понималась стойкая нетрудоспособность, а уже к середине XX века под данным термином понималось постоянная или длительная потеря трудоспособности.

При установлении гражданину группы инвалидности главной задачей становится определение ограничения в трудоспособности, которое устанавливается путем проведения экспертизы. Для этих целей были созданы ВТЭК или врачебно-трудовые экспертизы¹. В 1930-е годы роль освидетельствования усилилась, с 1937 года экспертные комиссии перешли в систему социального обеспечения².

С первых дней начала Великой Отечественной войны ежедневно пополнялся список инвалидов новыми людьми. Реализация пенсионного законодательства осуществлялась в то время на основании таких правовых актов, как Постановление СНК СССР от 16 июля 1940 г. № 1269 «О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семей»³ и Постановление СНК СССР от 5 июня 1941 г. № 1474 «О пенсиях и пособиях лицам высшего, старшего и среднего начальствующего состава, лицам младшего начальствующего состава сверхсрочной службы, специалистам рядового состава сверхсрочной службы и их семьям»⁴.

¹ См.: Люцко А.В. Политика КПСС в сфере социального обеспечения. Минск: Вышэйш. школа, 1982. С. 42.

² См.: Попов Б.П. Вспоминая прошлое // Социальное обеспечение. 1967. №11. С.25.

³ Постановление СНК СССР от 16 июля 1940 г. № 1269 «О пенсиях военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семей» // Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/71571200>.

⁴ Постановление СНК СССР от 5 июня 1941 № 1474 «О пенсиях и пособиях лицам высшего, старшего и среднего начальствующего состава, лицам младшего начальствующего состава сверхсрочной службы, специалистам рядового состава сверхсрочной службы и их семьям» // Сейчас.ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/sssr/15204>; Андриященко О.Е., Кобзева А.М.

В годы войны государство наряду с общественными организациями оказывало помощь нетрудоспособным гражданам. Во многих городах нашей страны Государственным комитетом обороны открывались дома для инвалидов Великой Отечественной войны¹. В данных учреждениях многие граждане могли получить навыки новой профессии. Государство оказывало помощь инвалидам в решении жилищной проблемы. С 1942 г. нетрудоспособные граждане были освобождены от налогообложения на объекты недвижимости.

Отделы социального обеспечения осуществляли огромную работу по социальному обеспечению инвалидов войны. В их полномочия входило выявление и регистрация нетрудоспособного населения, оформление пенсии, предоставление социальной помощи в виде продуктов питания, одежды, топлива. Координацией деятельности организаций по социальному обеспечению занимались также созданные городские и районные комиссии по оказанию помощи инвалидам войны.

В сельской местности создавались кассы общественной взаимопомощи колхозов, потребительские кооперативы, предоставляющие инвалидам войны продукты питания, оказывали активную помощь в строительстве жилых домов. Гражданам, не утратившим возможность осуществлять трудовую деятельность, бесплатно выделяли скот, посевные семена для прокормления своей семьи. Потребительские кооперативы предоставляли инвалидам войны, проживающим в сельской местности, предметы первой необходимости, промышленные товары, продукты питания.

Несмотря на предпринятые меры социального обеспечения инвалидов, возникла необходимость в реформировании порядка пенсионного обеспечения данной категории граждан. Постановление Совнаркома СССР от 31 января 1944 г. № 101 «Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты пенсий по инвалидности

Социальная политика СССР в отношении военнослужащих и их семей в послевоенные годы (1945-1953). // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2016. Том 10. № 1. С. 13-16.

¹ См.: Шек О.С. Механизмы воспроизводства вторичного социального статуса инвалида в СССР // Журнал исследований социальной политики. 2005. Том 3. № 2. С. 250.

военнослужащим рядового, сержантского и старшинского состава»¹ «расширило перечень лиц, имеющих право на получение пенсионного обеспечения по инвалидности; размер пенсии военнослужащего рядового состава зависел от причины и степени инвалидности, характера работы, которую он осуществлял до призыва на военную службу; устанавливались сроки выплаты пенсии; утвержден порядок предоставления документов для назначения пенсионного обеспечения». От группы инвалидности зависел размер пенсии. В пакет документов для предоставления права на пенсионное обеспечение входили: заключение врачебно-трудовой экспертной комиссии (ВТЭК) об установлении группы инвалидности, справка с прежнего места работы о среднем заработке военнослужащего. Однако получить такой документ было весьма затруднительно, в связи с тем, что в военный период многие предприятия, на которых работали военнослужащие в мирное время, были уничтожены. Инвалидность устанавливалась на определенный срок, по истечению которого необходимо было проходить переосвидетельствования во ВТЭК. В случае отсутствия прохождения комиссии, выплаты пенсии приостанавливались. Для возобновления пенсионной выплаты необходимо было пройти переосвидетельствование для подтверждения группы инвалидности. При изменении гражданином группы инвалидности или снятии с него группы инвалидности, менялось его пенсионное обеспечение. Новое заключение ВТЭК, выданное после переосвидетельствования гражданина позволяло восстановить пенсионные начисления.

Инвалидам войны выдавалось пенсионное удостоверение, предоставляющее право на пенсионное обеспечение и иную государственную социальную поддержку. «Выплата пенсий инвалидам войны производилась районными и городскими отделами социального обеспечения, между 5-м и 30-м числами каждого месяца. Инвалидам I и II групп, имеющим заработок, доход от работы в колхозе или стипендию, пенсия во всех случаях выплачивалась полностью независимо от получаемых денег. Для инвалидов III группы пенсии также выдавались независимо от получаемого заработка, дохода или стипендии, но с соблюдением обязательного требования предъявлять раз в два месяца справку о занятости. Нарушение этого требования

¹ См.: Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938-1961 гг. М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1961. 976 с.

рассматривалось как уклонение от работы и приводило к снятию пенсии»¹.

Количество инвалидов, имеющих право на пенсионное обеспечение, в военный период значительно увеличилось. К середине 1942 года в органах социального обеспечения их было зарегистрировано более двухсот тысяч человек. В связи с этим проблема трудоустройства инвалидов войны имела огромное значение. Государство предполагало рационально использовать профессиональные навыки инвалидов для оказания посильной помощи фронту. В первые годы военных действий был предпринят серьезный шаг в данной области. Анализ постановлений СНК СССР от 6 мая 1942 г. «О трудовом устройстве инвалидов Отечественной войны» и от 20 января 1943 г. «О мерах по трудовому устройству инвалидов Отечественной войны» позволяет сделать вывод, что на органы социального обеспечения возлагалась обязанность по обучению и переобучению инвалидов II и III групп при наличии заключения ВТЭК о их пригодности к работе. Последнее постановление закрепляло положение о трудоустройстве неработающих инвалидов III группы в течение трех месяцев с момента направления их на работу. Инвалидам, уклоняющимся от трудоустройства, прекращалась выплата пенсии по решению органов социальной защиты. Для инвалидов войны создавались необходимые производственные и бытовые условия, в том числе и первоочередное предоставление жилья. Ответственность за трудоустройство инвалидов полностью была возложена на органы социального обеспечения.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что к концу Великой Отечественной войны большая часть инвалидов войны была трудоустроена. Для этого были созданы производственные комбинаты, ремонтные мастерские, артели.

Государство активно решало вопросы в сфере социального обеспечения рассматриваемой категории граждан. Однако для осуществления намеченных планов необходимы были определенные материальные ресурсы, которых катастрофически не хватало. Недостаток материальной базы в 1943-1944 гг. приводит к снижению

¹ Полынский А.С. Государственная политика в области социального обеспечения и трудоустройства инвалидов войны в предвоенный период и годы Великой Отечественной войны //Вестник Челябинской государственной академии культуры и искусства. 2015. № 2 (42). С. 195.

размера пенсий. Граждане, являющиеся инвалидами II и III группы, не имеющие противопоказаний по состоянию здоровья к трудоустройству, но нежелающие трудиться, лишались права на пенсионные выплаты. В связи со снижением пенсионного обеспечения инвалидам войны государственные органы компенсировали эти потери путем введения дополнительных мер социальной поддержки.

Позже было принято Постановление СНК СССР 21 сентября 1945 г. № 2436 «О мероприятиях по оказанию помощи демобилизованным, семьям погибших воинов, инвалидам Отечественной войны и семьям военнослужащих»¹, которым закреплён ряд преимуществ инвалидов войны по отношению к другим гражданам, что нашло отражение в следующих положениях: предоставление займа на строительство и ремонт жилых домов; передача участков леса, используемых для заготовки строительных материалов; для ремонта и возведения жилых помещений предоставлялась возможность приобретения строительных материалов по установленным ценам; предоставление жилых помещений нуждающимся инвалидам войны и членам их семей; первоочередное обеспечение топливом; отсутствие платы инвалидов войны I и II групп за обучение своих детей; освобождение от сельскохозяйственного налога.

Таким образом, анализ деятельности органов социального обеспечения в военные годы показал, что в организации социального поддержки инвалидов Отечественной войны и членов их семей произошли изменения. Инвалидам войны предоставлялось пенсионное обеспечение, однако размеры выплат были недостаточными и не возмещали утраченного заработка. В связи с этим государственные органы были вынуждены увеличить количество выдаваемых пособий, представить нуждающимся натуральные формы обеспечения в виде снабжения продовольственными и промышленными товарами. Помимо этого, вводились дополнительные льготы. Государственные меры, направленные на трудоустройство инвалидов, были сопряжены с использованием механизма принуждения. Все же что в

¹ Постановление СНК СССР от 21 сентября 1945 г. № 2436 «О мероприятиях по оказанию помощи демобилизованным, семьям погибших воинов, инвалидам Отечественной войны и семьям военнослужащих» // Архивная версия сайта «Правовая Россия» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.lawru.info/base18/part5/d18ru5861.htm>.

рассматриваемый период государственной властью был выработан комплексный подход к решению социальной проблемы в отношении инвалидов войны.

14 июля 1956 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «О пенсиях», регулирующий порядок, основания и размер пенсий, назначаемых советским гражданам, в том числе пенсий по инвалидности. Закон расширил круг лиц, имеющих право на получение пенсионного обеспечения. Следует отметить, что именно этот документ является началом всеобщего государственного пенсионного обеспечения в России.

К середине XX века происходит укрупнение и специализация ВТЭК. Создаются специализированные комиссии, занимающиеся заболеваниями органов зрения, психиатрическими заболеваниями и туберкулезом. По законодательству 1956 года было закреплено три группы инвалидности¹. «Первая группа присваивалась тяжелым больным, нуждающимся в постоянном постороннем уходе. Вторая группа устанавливалась гражданам с полной постоянной или длительной потерей трудоспособности, но способным к самостоятельному обслуживанию. Третья группа являлась рабочей. Граждан, имеющих такую группу, переводили по состоянию здоровья на работу более низкой квалификации или на работу с сокращением объема производственной деятельности»².

Изменился также принцип расчета пенсии. Пенсионное обеспечение граждан с ограничениями по здоровью зависело от их группы инвалидности, устанавливался определенный процент от заработка рабочего или служащего. Так, для первой группы он составлял 85%, для второй группы – 65 %, а для третьей – 45 %.

Для исчисления пенсии определенную роль играл трудовой стаж. Для инвалидов была разработана специальная шкала необходимого стажа. Так, например, «рабочим и служащим, ставшими инвалидами вследствие общего заболевания до наступления 20-ти лет

¹ См.: Капустина О.В. Ленинская страховая программа: воплощение в СССР // Наука и образование: современные тренды. 2015. № 3(9). С. 14-26.

² См.: Инструкция по определению групп инвалидности: Инструкция Министерств здравоохранения СССР от 1 августа 1956 и ВЦСПС от 2 августа 1956 г. // Сборник нормативных и методических материалов по врачебно-трудовой экспертизе. М: Типография МСО РСФСР, 1986. С. 59-64.

пенсия назначается независимо от стажа, было достаточно самого факта выхода на работу. Следующие возрастные пороги – 23 года, 26 лет и через каждые 5 лет до 61 года. Для каждого порога установлен требуемый стаж¹. Основной причиной инвалидности считалось «общее заболевание». Инвалидность устанавливалась на определенный срок: на 1 год – для II и III групп, на 2 года – для I группы или в случае стойкой утраты здоровья – пожизненно. Органы социального обеспечения разрабатывали систему реабилитации инвалидов, способствующую возможному восстановлению трудоспособности. Рабочим и служащим, имеющим трудовое увечье или профессиональное заболевание, пенсионное обеспечение назначалось независимо от количества стажа и в большем размере, по сравнению с другими ограниченно-трудоспособными гражданами. Для определения связи заболевания с производственной деятельностью для ВТЭК были разработаны и утверждены Минздравом СССР и Секретариатом ВЦСПС 25-26 февраля 1970 года «Список профессиональных заболеваний» и Инструкция по его применению. Государственное пенсионное обеспечение сельских жителей регулировалось Законом СССР от 15 июля 1965 г. № 2688-VI «О пенсиях и пособиях членам колхозов».

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 декабря 1964 г. были повышены минимальные размеры государственных пенсий инвалидам I и II групп. Размеры пенсии зависел от предполагаемых пенсий по старости: для инвалидов I группы 100% от предполагаемой пенсии по старости, для инвалидов II группы – 90%². Минимальные пенсии устанавливались в размерах пятнадцати рублей по первой группе и двенадцати – по второй. Увеличение пенсионного обеспечения данной категории граждан способствовало улучшению материального положения более 5 млн. пенсионеров.

Инвалиды третьей группы из числа колхозников не имели возможности получать пенсию, поскольку третья группа считалась полностью рабочей и не оплачивалась. Несправедливое отношение со стороны государства к колхозникам было устранено только к 1965

¹ См. подробнее: Капустина О.В. Деятельность советского государства по совершенствованию пенсионного обеспечения граждан: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2010. 408 с.

² См.: Басов Н.Ф. Социальное обеспечение, защита и поддержка инвалидов в России: советский период и современность // Вестник ПСТГУ. Педагогика. Психология. 2010. Вып. № 4 (19). С. 56-69.

году. Пенсионное обеспечение стало назначаться наиболее значимой категории больных и увечных.

В более невыгодном материальном положении находилась еще одна категория советских граждан – инвалиды I и II групп, не имеющих стаж работы и источников дохода и не получающие государственных пенсий. Такие граждане обеспечивались государством ежемесячными пособиями. Кроме того, на пенсию в твердой денежной сумме могли претендовать граждане, не принадлежащие к рабочим, служащим, военнослужащим и учащимся, ставшие инвалидами в связи с выполнением государственных или общественных обязанностей или в связи с выполнением долга гражданина СССР по спасению человеческой жизни и по охране социалистической собственности.

Таким образом, вышеперечисленные категории советских людей были менее обеспеченными по сравнению с рабочими и служащими.

С 1967 г. в нашей стране вводится единая процедура получения пенсии по инвалидности для всех категорий граждан и единый порядок врачебно-трудовой экспертизы, действовавший до 1990 г.¹

Пенсионеры по инвалидности к концу советского периода занимали второе место по численности после пенсионеров по старости. При этом с 1981 по 1988 год их численность оставалась стабильной и составляла 6,4 миллиона человек. В 1989-1990 гг. произошло увеличение до 6,5 и 6,6 млн. человек². Данные показатели свидетельствуют об улучшении в стране социально-экономических условий, влияющих на здоровье и трудоспособность человека, а также об эффективности мероприятий, проводимых Советским правительством, непосредственно направленных на восстановление здоровья граждан страны.

В Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г. были заложены конституционные основы социальной политики, определены ее основные направления в сферах здравоохранения, труда, социального обеспечения, общественного питания, образования и науки. Советский опыт правового регулирования социальной помощи малоимущим и противодействия бедности во многом служит до сих пор базой для

¹ См.: Нагорнова А.Ю., Макарова Т.А. Исторический анализ проблемы инвалидности в дореволюционной России и СССР // Общество: философия, история, культура. 2014. № 1. С. 32.

² См.: Народное хозяйство СССР в 1990 г. Статистический ежегодник. М.: Финансы и статистика. 1991. С. 76.

формирования механизма нормативно-правового обеспечения социальной защиты населения.

Как итог конституционной демократизации, согласно решениям XXVI съезда КПСС, проходившем с 23 февраля по 3 марта 1981 г. и обсуждавшем в качестве одного из вопросов основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и на период до 1990 года, в стране начал реализовываться комплекс мер социального характера, нацеленных на усиление социальной помощи отдельным категориям граждан, в том числе одиноким матерям, пенсионерам по старости и инвалидности и др. В частности, следствием внедряемых и реализующихся на практике решений стало активное развитие правовой базы в рассматриваемой области. К примеру, согласно Постановления ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 14 мая 1985 г. № 436 «О первоочередных мерах по улучшению материального благосостояния малообеспеченных пенсионеров и семей, усилению заботы об одиноких престарелых гражданах», члены колхозов получали более высокую ежемесячную пенсию (до 40 рублей). Помимо этого государством были увеличены минимальные размеры пенсий по инвалидности и потери кормильца; повысились пенсии для представителей рабочих профессий и их семей, расширены функции отдельных организаций, к примеру, Красному Кресту была выдана рекомендация более активно участвовать в развитии патронажной службы для оказания медицинской помощи, социально-бытовых услуг инвалидам и нуждающимся категориям граждан (ветеранам войны и труда, одиноким престарелым и нетрудоспособным гражданам).

Согласно Постановлению Совмина РСФСР от 11 июля 1985 г. № 304 «О мерах по выполнению Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 14 мая 1985 г. № 436 «О первоочередных мерах по улучшению материального благосостояния малообеспеченных пенсионеров и семей, усилению заботы об одиноких престарелых гражданах» местным органам власти была вменена обязанность обеспечения учета одиноких нетрудоспособных и престарелых граждан, имеющих особые потребности в помощи и социально-бытовом обслуживании.

В целях помощи одиноким малообеспеченным гражданам в соответствии с Постановлением Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 3 февраля 1986 № 28/3-43 «О проведении эксперимента по организации отделений социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам» создавались Отделения социальной

помощи, бесплатно предоставлявшие различные виды помощи одиноким нетрудоспособным гражданам (доставка обедов, полуфабрикатов, товаров, лекарств, помощь в соблюдении личной гигиены, сдачу и доставку вещей в прачечные и химчистки, оплату коммунальных услуг и других разовых поручений и т.п.).

Подводя итоги, следует отметить, что в Советском государстве впервые было создано единое законодательство о государственных пенсиях, которое охватывало все виды пенсий, в том числе и по инвалидности, назначаемых всем категориям граждан. Деятельность государства по защите прав инвалидов приобретало все большее значение, возлагая на сеть государственных органов и организаций обязательства по оказании помощи, содействия инвалидам в целях их интеграции в общество и повышения качества жизни.

2.4. История формирования института социальной помощи детям-сиротам в Советской России и СССР

На протяжении долгого времени в нашей стране формировались традиции правовой защиты малоимущих детей, оставшихся без попечения родителей. Огромная работа была осуществлена в 1920-е годы прошлого столетия. После Октябрьской революции 1917 года детская беспризорность приобретает катастрофические масштабы вследствие действия социально-экономических причин: гражданская война, неурожай и голод, нехватка детских учреждений, тяжелое экономическое положение, которые поставили на грань выживания целое поколение детей.

С первых дней установления советской власти забота о подрастающем поколении являлась одним из основных направлений социальной политики государства. Воспитывать несовершеннолетних предполагалось в духе морально-нравственных ценностей советского общества¹.

Власть предпринимает всевозможные меры по защите прав детей-сирот и беспризорников. В стране создаются различные органы и учреждения, которые способны были вести одновременно и борьбу с

¹ См.: Шахова Е.С. Борьба с беспризорностью и девиантным поведением несовершеннолетних: опыт первых лет советской власти и современность // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2012. № 1. Ч. 2. С. 248.

беспризорностью и ее профилактику¹. Формируется новая структура социально-правовой защиты детей. Детские приюты и сиротские дома, которые существовали за счет средств частных благотворителей и благотворительных организаций, преобразуются в детские дома для сирот, дома матери и ребенка, детские ясли. В годы экономического кризиса детские дома выполняли функцию «домов спасения», детей там просто подкармливали и подлечивали. Позже данные учреждения реализовывали функцию воспитательно-образовательных организаций.

С осени 1917 года Совет Народных Комиссаров принимает ряд законодательных актов, направленных на социальное обеспечение и защиту несовершеннолетних детей. Одним из первых нормативных правовых актов можно назвать Декрет «О социальном страховании», который предусматривал определенные социальные гарантии, в том числе в связи с материнством и сиротством.

В 1919 году при Министерстве государственного призрения образуется «Отдел по охране материнства и младенчества», который занимался вопросами охраны детей в возрасте до трех лет. Руководство отдела одним из способов предотвращения и профилактики детской беспризорности и безнадзорности рассматривало развитие государственной поддержки семей и матерей-одиночек. «Приюты для сирот грудного возраста и подкидышей рекомендовалось открывать лишь «в случае крайней необходимости». Одновременно была организована массовая кампания поддержки матерей-одиночек и предотвращения подкидывания ими детей»².

Для управления вновь созданными ведомствами в январе 1919 году при Наркомпросе учреждается Государственный совет защиты детей, в компетенцию которого входила организация общественного питания бездомных детей, оказание помощи воспитанникам в детских учреждениях³. Председателем совета был назначен нарком просвещения А.В.Луначарский. Политика власти была направлена на

¹ См.: Феонычев В.В., Иванов В.М. Профилактика борьбы с беспризорностью в России 20-30 гг. XX века. // Научный Вестник технологического института – филиала МБОУ ВПО Ульяновская ГСХА им. П.А.Столыпина. 2012. № 10. С. 165-171.

² Смирнова Т.М. Особенности развития семейных форм воспитания детей-сирот в советской послереволюционной России. 1920-1930-е годы // Труды института Российской истории РАН. 2012. № 10. С. 263.

³ См.: Кривоносов А. Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. С. 95.

сохранение подрастающего поколения. Государство объявлялось высшим опекуном каждого ребенка.

На Народный Комиссариат просвещения (Наркомпрос) Декретом СНК от 2 декабря 1920 г. «Об изъятии опеки из ведения Народного Комиссариата социального обеспечения» были возложены функции по опеке над детьми-сиротами¹. Учреждение занималось устройством детей-сирот, а также профилактикой с беспризорностью.

В первые годы существования советской власти большевики осознавали ту опасность, которую влечет за собой массовая беспризорность несовершеннолетних детей. Власти предпринимали попытки создания государственного аппарата по работе с малоимущими. Несмотря на все усилия, государственная политика была непоследовательной. В связи с этим сокращение численности безнадзорных детей было незначительным.

Охвативший территорию нашей страны массовый голод, явившийся результатом засухи 1921 года, усугубил положение осиротевших детей. Созданная при Наркомате образования Детская чрезвычайная комиссия (ДЧК) под председательством Ф.Э. Дзержинского, осуществляла организацию общественного питания путем создания столовых, детских приемников; размещала несовершеннолетних в семьях трудящихся в хлеботорговых частях страны².

Последующие годы характеризовались постепенной стабилизацией политической и экономической обстановки в стране, улучшением ситуации в сельском хозяйстве. Дети начали возвращаться в родные деревни, где у них остались родственники. Стали открываться стационарные учреждения, основная цель которых заключалась не только в том, чтобы накормить детей, но и воспитать их, обеспечить возможности нормального социального развития.

По-прежнему актуальной остается проблема борьбы с детской беспризорностью. Государство полностью взяло на себя заботу по воспитанию и содержанию несовершеннолетних лиц, лишенных заботы и опеки родителей. В соответствии с этим основные функции

¹ См.: Толстая А.И. Опека и попечительство в истории русского государства // Вестник факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ. Вып. 5. М.: АПК и ППРО, 2010. С. 55-61.

² См.: Разоренова Е.Л. Формирование государственно-общественной системы социально-педагогической поддержки детей-сирот в России: дис. ... канд. пед. наук. Рязань, 2008. С. 102.

по воспитанию и защите сирот были возложены на государственные детские дома. Открывались детские учреждения интернатного типа, в которых несовершеннолетние дети находились обычно до нескольких месяцев, а затем переводились на постоянное государственное обеспечение в детские дома или коммуны, либо возвращали родственникам под опеку. Тех детей, которые были постарше, трудоустраивали. В таких учреждениях несовершеннолетние находились под присмотром педагогов и врачей.

Нередко детские дома имели смешанный тип, в которых воспитывались несовершеннолетние дети разного возраста. Учреждения проводили не только воспитательную работу, при них существовали различные мастерские, где воспитанники могли приобрести первые навыки будущей профессии.

В 1917 году в детских домах воспитывалось 30 тысяч детей. С каждым годом количество воспитанников увеличивалось и к 1921-22 годам достигло 540 тысяч детей¹.

В борьбе с беспризорностью в помощь детским домам и воспитательным учреждениям были хорошо развиты институты опеки, усыновления, патронатного воспитания. Часто семьи трудящихся принимали на содержание и воспитание сирот из детских учреждений².

С 20-х годов XX века государство стало уделять пристальное внимание воспитательной работе над несовершеннолетними детьми. Курс был взят на физическое и моральное сохранение ребенка, улучшение условий его жизни и работы. Для этого необходима была дополнительная материальная база. Однако по-прежнему меры по выходу из сложившейся ситуации не было.

Решение социальной проблемы в сельской местности было возложено на Крестьянские комитеты общественной взаимопомощи. В их полномочия входило осуществление помощи вдовам и сиротам, которые в силу жизненных обстоятельств в этом нуждались.

В качестве мер по сокращению в стране детской беспризорности советская власть в августе 1926 года приняла Постановление «О мерах

¹ См.: Феонычев В.В., Мухамедов Р.А. Деятельность советских и партийных органов в борьбе с беспризорностью в России 20-30 гг. XX века // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 4 (28). С. 165-166.

² См.: Енгоян Э.Ю. Историко-правовой анализ эволюции идей о предупреждении преступности (на примере Российского государства) // Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 878.

по борьбе с детской беспризорностью», в результате стали создаваться сельскохозяйственные колонии и трудовые коммуны для улучшения трудовой подготовки подростков. Деятельность воспитанников в таких учреждениях оплачивалась, что способствовало частичной окупаемости коммуны. Без приучения несовершеннолетних детей к труду не представлялось возможным адаптации их к самостоятельной жизни в обществе. Широкую известность приобретают ряд трудовых коммун, благодаря хорошо поставленной воспитательной работе данных учреждений.

Значительная часть обязанностей в сфере оказания социальной помощи беспризорным детям возлагалась на Детскую чрезвычайную комиссию. Ф.Э. Дзержинский по этому поводу писал: «Тут надо прямо-таки броситься на помощь, как если бы мы видели утопающих детей... Я хотел бы сам стать во главе этой комиссии и хочу реально включить в работу аппарат ВЧК... Я думаю, что наш аппарат один из наиболее четко работающих. Его разветвления есть повсюду. С ним считаются. Его побаиваются. А между тем даже в таком деле, как спасение и снабжение детей, встречаются и халатность и хищничество»¹.

Для ослабления остроты проблемы малоимущих детей Советское государство стремилось активно привлекать общественность. В ряде городов в начале 1920-х годов стали открываться местные отделения общества поддержки беспризорников «Друг детства». Члены общества проводили воспитательную работу с детьми, оказывали материальную поддержку, содействовали их трудоустройству в детские дома, приюты, школы².

Результатом огромной проделанной работы по сокращению беспризорности в первое десятилетие существования советской власти количество учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей резко сократилось. Если в 1923 году в стране насчитывалось около 4 тысяч детских учреждений, то в 1927-28 годах их количество сократилось в два раза³.

¹ См.: Луначарский А. В. Воспоминания и впечатления. М.: Советская Россия, 1968. С. 240-244.

² См.: История социальной работы: учебное пособие для студентов вузов / под ред. П.Я. Циткилова. Ростов н/Д: Феникс, 2006. С. 349.

³ См.: Кривоносов А. Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. С. 9.

К началу 1930-х годов в стране была сформирована эффективная структура органов, занимающиеся проблемами беспризорности, начиная с момента выявления и учета несовершеннолетних детей, нуждающихся в опеке и заботе, до передачи обратно в семью, если таковая имелась, либо осуществление патронажа¹. А уже к концу 1930-х годов можно констатировать завершение этапа борьбы с беспризорными детьми, поскольку численность детей-сирот значительно уменьшилась благодаря созданной государством системе воспитательных учреждений.

В первые годы Великой Отечественной войны численность детей-сирот стала увеличиваться с каждым днем. В детские дома попадали дети после гибели своих родителей, при потере родных в водовороте военных событий. В связи с этим возросла потребность в детских сиротских учреждениях. Необходимо было открывать новые детские дома или увеличивать количество существующих мест. В детских социальных учреждениях иногда даже отсутствовали предметы первой необходимости. «Нередко из-за нехватки мебели дети вынуждены были обедать, стоя у столов, готовили уроки на топчанах. Из-за отсутствия матрасов приходилось спать вдвоем. Не хватало: кастрюль, бочков, котлов, мясорубок, тазов, умывальников, утюгов. А вместо чайной посуды использовали, изготовленные из консервных банок, кружки. Не все воспитанники имели теплое пальто, теплую одежду. Зимой приходилось ходить и в осеннем пальто, приспособивая их для холодного времени. Нередко из зимнего пальто сразу переходили к летней форме одежды»².

Постепенно жизнь налаживалась. Советская власть пыталась решать вопросы с обеспечением питания детей, детским домам выделялись земельные участки для выращивания сельскохозяйственной продукции. Урожай использовался для удовлетворения собственных нужд несовершеннолетних. Также создавались швейные, сапожные, столярные мастерские, где несовершеннолетние могли трудиться, получать навыки профессии.

В период войны стали учреждаться фонды, открывались специальные счета для перечисления денежных средств на содержание детей. В стране формировались специальные комиссии по выявлению несовершеннолетних, потерявших родителей. Активное участие в этом

¹ См.: Алексушин Г.В. История правоохранительных органов. Самара: Изд-во АНО «ИА ВВС» и АНО «Ретроспектива», 2012. С. 35.

² См.: Разоренова Е.Л. Указ. соч. С. 64-65.

принимали домоуправления и комсомольские организации¹. Постановление ЦК ВЛКСМ «О мерах комсомольских организаций по борьбе с детской безнадзорностью, по предупреждению детской беспризорности»², принятое в 1942 году, способствовало выявлению беспризорных детей и дополнительному открытию детских домов. Благодаря комсомольским организациям формировался актив из учителей, домохозяек, старшеклассников, который занимался поисками в квартирах и домах детей-сирот и направлял их на содержание в воспитательные учреждения.

По всей стране создавались детские дома, дома ребенка, детские приемники-распределители, оказывающие социальную помощь детям-сиротам. Были открыты суворовские и нахимовские училища, в которых сироты приобретали навыки профессии³. При детских домах открывались учебно-производственные мастерские, где трудились несовершеннолетние. Своим трудом они вносили посильный вклад в оборону страны. Комитеты народного образования организовывали круглосуточный приём детей-сирот и подростков в детские дома.

Постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. №75 «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» наложило обязанности на все государственные и общественные организации осуществлять содействие устройству детей-сирот. Бездзорных детей выявляли и размещали в приемники-распределители. Количество таких приемников увеличивалось. Был установлен максимальный возраст нахождения в детских приемниках-распределителях. Он составлял 15 лет. Дети в возрасте до 3 лет из приемников-распределителей немедленно направлялись в детские социальные учреждения или на патронирование в семьи трудящихся. К 1943 году в детских домах проживало 308 тысяч человек, к 1944 году количество детей увеличилось до 534 тысяч. К концу Второй Мировой войны для детей,

¹ См. подробнее: Меркурьева В.С. Реализация государственной политики в отношении детей-сирот в Сталинградской области в 1943 – начале 1950-х гг.: дис ... канд. ист. наук. Волгоград, 2009. 206 с.

² См.: Ростова О.С. Правовая охрана материнства и детства в годы Великой отечественной войны // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 6 (52). С. 160-166.

³ См.: Чапурко Т.М. Развитие института защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в истории российского государства // Теория и практика общественного развития. 2007. № 2. С. 149.

чьи родители погибли, защищая страну от немецких захватчиков, были созданы еще 120 детских домов, на 17 тысяч мест¹.

В те тревожные для страны времена основными формами общественной помощи системы охраны детства и борьбы с детской беспризорностью являлись передача детей, оставшихся без попечения родителей под опеку, на патронатное воспитание или усыновление. Так, за период военных действий под опеку и патронаж было оформлено 270 тысяч детей-сирот².

8 апреля 1943 г. СНК РСФСР была утверждена «Инструкция Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР о патронировании, опеке и усыновлении детей, оставшихся без родителей». Широкое распространение в тот период получило патронатное воспитание. Патронирование производилось на добровольных началах. На основании договора, заключенного между одним из членов семьи и представителем отдела народного образования, несовершеннолетнего ребенка передавали на воспитание в семью трудящихся. Выполнение обязанностей патронатного воспитателя носило возмездный характер. При этом государство обеспечивало несовершеннолетнего всем необходимым: одеждой, обувью. Контроль за воспитанием детей, переданных в семьи, осуществляли отделы народного образования. Усыновление допускалось лишь в интересах малолетних и несовершеннолетних детей.

Для осуществления защиты прав и интересов несовершеннолетних, а также для охраны их имущественных прав учреждался институт опеки. Опека над ребенком назначалась в случае смерти родителей, лишения родителей родительских прав, в случае отсутствия родителя длительное время. Опека устанавливалась над несовершеннолетним ребенком, не достигшим четырнадцатилетнего возраста. С четырнадцати лет над несовершеннолетним устанавливается попечительство, которое продолжается до наступления им совершеннолетия³.

¹ См.: Василькова Ю.В. Лекции по социальной педагогике (На материалах отеч. образования). 2-е изд., доп. и перераб. М.: ГФ «Полиграфресурсы», 1998. С. 240.

² См.: Нечаева А.М. Россия и ее дети (Ребенок, закон, государство). М.: Грааль, 2000. С. 142.

³ См.: Блинова В.В. Нормативно-правовые основы борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью в годы Великой Отечественной

Самым значительным правовым актом в области охраны прав ребенка являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усыновлении»¹, принятый 8 сентября 1943 года. В соответствии с указом усыновителям предоставлялась возможность записать ребенка на свою фамилию, а также предоставить ему отчество усыновителей. Данный институт получил широкое развитие, поскольку впоследствии войны и гибели миллионов советских граждан количество детей, оставшихся без попечения родителей, было чрезвычайно велико.

Постановлением СНК СССР от 10 ноября 1944 г. «О мероприятиях по расширению сети детских учреждений и улучшению медицинского и бытового обслуживания женщин и детей» объем оказания помощи беременным женщинам, многодетным, одиноким матерям, детям существенно увеличивается. На исполкомы были возложены обязанности по реализации социальной политики, направленной на охрану материнства и детства.

По обращению матерей одиночек, их детей также помещали на полное государственное обеспечение в детские учреждения. При необходимости лечения ребенка, его помещали в оздоровительное детское учреждение.

8 июля 1944 г. принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства». Указом устанавливалось государственное пособие многодетным матерям. Одиноким матерям, не состоящим в браке, выплачивалось пособие на ребенка, до достижения им двенадцатилетнего возраста.

Таким образом, проведенный анализ законодательной базы показывает, что, несмотря на вызванные войной трудности, советская власть стремилась проявлять заботу о матерях и детях, что сказалось на увеличении материальной помощи семьям, имеющим двух и более детей. Усилилась социальная и правовая поддержка, оказываемая одиноким матерям и детям.

войны. // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2015. № 25. С. 16-17.

¹ Указ Президиума ВС СССР от 8 сентября 1943г. «Об усыновлении» // Ведомости ВС СССР. 1943. № 34.

С середины мая 1945 г. началась реэвакуация детей в места, где они проживали до войны. По мере возможности в районах восстанавливались прежние сиротские учреждения и открывались новые. Для послевоенного времени характерны детские дома смешанного типа, в которых воспитывались разновозрастные дети. Атмосфера в таких учреждениях была близкой к семейной, что положительно влияло на процесс социальной реабилитации несовершеннолетних детей.

С 1950-х годов стали открываться детские дома для одаренных детей-сирот. Воспитанникам данных детских учреждений предоставлялась возможность дополнительно обучаться музыке, искусству, балету. Трудовое воспитание ребят играло большую роль. В соответствии с возрастом трудовая деятельность несовершеннолетних осуществлялась в мастерских, в полях и в колхозах. Вместе с детьми трудились и воспитатели. «Общая численность детей, оставшихся без присмотра родителей после войны, достигла беспрецедентного уровня – примерно 3 млн. человек»¹. В 1950 г. в стране насчитывалось 6543 детских домов, где содержались и обучались около 640 тысяч воспитанников².

Для сокращения роста преступности и правонарушений несовершеннолетних широкое распространение в послевоенные годы получила практика усыновления осиротевших детей.

В целом система социальной помощи детям, попавшим в трудное положение, опиралась не только на законодательную базу, существующую в нашей стране в послевоенное время, но и на помощь трудового народа, который, несмотря на все тяготы послевоенных лет, брал детей-сирот в семьи на воспитание.

С 1956 г. в стране открываются школы-интернаты для детей-сирот и детей, которых воспитывала одна мать. В дальнейшем многие существовавшие детские дома преобразовывались в школы-интернаты. Поскольку в детском доме дети пребывали лишь до 14 лет, возникали проблемы с трудоустройством и дальнейшей учебой выпускников. Однако, позже, возраст воспитанников был увеличен до 16-18 лет.

¹ Тяпкина Т.Ю. Сиротство в СССР: причины и общее состояние проблемы // Евразийский союз ученых (ЕСУ). 2015. № 4 (13). С. 31.

² См. подробнее: Яковлева Н.В. Конституционно-правовой режим социального сиротства в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 205 с.

В 1960-1970 гг. беспризорность находилась под полным социальным контролем со стороны государственных органов. Из-за негативной обстановки в семье, в связи с частым употреблением родителями алкоголя, их жестоким обращением с детьми, случались побеги несовершеннолетних из дома. Однако эти явления относились к числу единичных случаев и не являлись поводом для управленческого реагирования.

В соответствии с Директивами XXIV Съезда КПСС ЦК КПСС Совет Министров СССР 12 сентября 1974 г. принял Постановление «О дальнейшем увеличении материальной помощи малообеспеченным семьям, имеющим детей», закрепившее ряд мер социальной помощи:

- с 1 ноября 1974 г. пособие на детей в размере 12 рублей в месяц на каждого ребенка до достижения им восьми лет семьям, в которых средний совокупный доход на члена семьи не превышал 50 рублей в месяц;

- выплата пособий на детей возлагалась на предприятия и учреждения, а семьям неработающих пенсионеров – на органы соцобеспечения.

Порядок введения этих пособий, круг лиц, которым они назначались, налоговая льгота по пособию на детей были введены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. «О введении пособий на детей малообеспеченным семьям». В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР Совет Министров СССР утвердил Положение о порядке назначения и выплаты этих пособий. Во исполнение принятых решений ВЦСПС принял постановление о задачах в этой сфере профсоюзных организаций¹. Таким образом, вопрос был решен на политическом, законодательном и организационном уровнях.

В связи с демократизацией государственной и общественной жизни в СССР новый взгляд власти на общественное и политическое устройство нашел воплощение в Конституции 1977 г. В частности, получила развитие глава, посвященная правам и свободам. Появились дополнительные по сравнению с Конституцией 1936 г. социальные конституционные права: право на охрану здоровья (ст. 42) и право на жилище (ст. 44).

¹ См.: Постановление Президиума ВЦСПС от 27 сентября 1974 г. «О задачах профсоюзных организаций в связи с введением пособий на детей малообеспеченным семьям»// Сборник постановлений ВЦСПС. 1974. Июль-сентябрь.

В 1985 г. ЦК КПСС и Совмин СССР приняли постановление «О мерах по улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах». Данный нормативный акт закреплял повышение нормы расходов на питание и на приобретение мягкого инвентаря в домах ребенка. Для детских домов и домов-интернатов были увеличены средства на покупку хозяйственного инвентаря и игрушек. В постановлении были утверждены нормы обеспечения воспитанников одеждой, обувью, тех социальных учреждений, на которых распространилось действие законодательного акта. На педагогический коллектив детских домов и школ-интернатов возлагались обязанности по нравственному воспитанию подрастающего поколения. Постановление являлось существенным шагом в осуществлении государственных мер социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако новые условия экономического развития общества диктовали необходимость дальнейшего совершенствования системы оказания социальной помощи несовершеннолетним детям.

В связи с недостаточной работой государственных и общественных учреждений и организаций по укреплению семьи, защитой прав и интересов определенной категории детей возникла необходимость в принятии постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1987 года «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹.

Для решения поставленной задачи Советский детский фонд имени В.И. Ленина подал идею создания по всей стране детских домов семейного типа, которые существенно отличались от иных социальных учреждений и организаций. В результате 17 августа 1988 года было принято постановление Совета Министров СССР № 1022 «О создании детских домов семейного типа» (далее ДДСТ)². К детским домам семейного типа следовало относить «1) отдельные детские

¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1987 года «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПП СССР. 1987. № 42. Ст. 137.

² Постановление Совета Министров СССР от 17 августа 1988 г. № 1022 «О создании детских домов семейного типа» // СП РСФСР. 1988. № 23. Ст. 136.

городки для проживания семей, воспитывающих не менее 10 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 2) отдельные семьи, воспитывающие не менее 5 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающие в многоквартирных отдельных квартирах в обычных домах, специализированных домах или группах таких домов»¹.

Реализация мер по строительству ДДСТ, по укреплению семьи, защите детства, указанных в постановлении, должна была осуществляться в течение 1988-1991 гг. за счет средств, выделяемых из государственного бюджета. В постановлении указывалось, что размещение ДДСТ должно было осуществляться в небольших городах, в сельской местности, а также в пригороде крупных городов с наиболее благоприятной экологической обстановкой, поскольку забота о здоровье подрастающего поколения являлась приоритетным направлением общества и государства. Приемным родителям, воспитывающим пять и более осиротевших детей, засчитывалось в общий трудовой стаж время, которое они посвятили воспитанию несовершеннолетних. За такими родителями-воспитателями также сохранялась получаемая ими пенсия в полном размере. Создание детских домов семейного типа являлось новым видом оказания социальной помощи детям, лишенным родительской заботы. Содержание и воспитание способствовали гармоничному развитию детей, формирование у воспитанников добросовестного отношения к учебе и труду.

Государство, заботясь об осиротевших детях, активно привлекало советских граждан внести посильный вклад в улучшение условий жизни и воспитания несовершеннолетних. В этих целях населению предоставлялась возможность приобрести благотворительные билеты, стоимостью от 1 до 25 рублей, средства от распространения которых, направлялись на развитие материально-технической базы и содержание таких детских домов².

¹ Цветков В.А. Проблемы законодательства в области защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в воспитательных учреждениях // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2007. № 3 (12). С. 60.

² См.: Перцев В.А. Государственная политика в области предоставления льгот и преимуществ населению и ее реализация в РСФСР (1950-1980-е годы) // Вестник Воронежского государственного

В 1990-е годы в нашей стране начинаются «шоковые» социально-экономические преобразования, приведших к увеличению количества беспризорных детей в результате вооруженных конфликтов на территории республик бывшего СССР, в том числе и России, обнищания миллионов семей, утраты жилища в ходе квартирных махинаций и финансовых «пирамид», алкоголизации населения как следствия дезадаптации и неприспособленности к происходящим изменениям. Данные негативные явления происходили на фоне развала социальных институтов, направленных на поддержку и защиту несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей, профилактику их асоциального и противоправного поведения, успешно функционировавших в советский период (1917-1991 гг.).

Глава 3. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ: ОТРАСЛЕВОЙ АСПЕКТ

3.1. Законодательная конструкция «социальная помощь малоимущим»: содержание и соотношение со смежными понятиями права социального обеспечения

В государстве, позиционирующим себя в качестве правового (ст. 1 Конституции РФ) и социального (ст. 7 Конституции РФ), реализация публичной обязанности гарантировать социальную справедливость, благополучие своих соотечественников, их социальную защищенность облечена в правовые формы, осуществляется в процессе юридической деятельности. В связи с чем наряду с выработкой в рамках государственной политики социально-экономических, политических, демографических, миграционных и т.п. мер, направленных на преодоление бедности в стране, не следует оставлять без внимания сугубо технико-юридические аспекты проблемы правового регулирования предоставления государством социальной помощи малоимущим, среди которых одним из важнейших является вопрос согласованности терминологии. Логическая разбалансированность понятийно-категориального аппарата правовой политики в сфере оказания социальной помощи малоимущим негативно сказывается на эффективности нормативно-правовых актов и правореализационной практики. В нарушение требования юридической техники о терминологической взаимосвязи и унификации в социальном законодательстве могут использоваться в качестве однопорядковых довольно близкие по общему смыслу, но, тем не менее, различные по содержанию правовые понятия. Такими смежными понятиями в сфере правового регулирования преодоления бедности выступают: «социальная политика», «социальная защита», «социальное обеспечение», «социальное страхование», «социальная поддержка» и собственно «социальная помощь».

Социальная политика является базовой категорией в понятийно-категориальном аппарате государственно-правового регулирования в сфере преодоления бедности и оказания социальной помощи

нуждающимся семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам и может трактоваться как совокупность¹:

- 1) специальных перераспределительных мер, реализующих принципы социальной справедливости и партнерства в качестве ключевых ценностей гражданского общества.
- 2) средств стабилизации социально-трудовых отношений, упорядочивания противоречий между трудом и капиталом;
- 3) практических мер по оказанию социальной помощи нуждающимся малоимущим категориям граждан;
- 4) инструментов минимизации негативных последствий социально-экономической дифференциации, осуществляемых в рамках фискальной политики.

В рамках социальной политики содержание понятия социальной защиты образуют меры, выражающиеся в предупреждении социально-опасных ситуаций, ликвидации, компенсации или минимизации их последствий, нацеленные на стабилизацию и повышение качества жизни, обеспечение свободного развития граждан, достойного существования и личной неприкосновенности². Как видно, механизм социальной защиты населения имеет в своем составе ярко выраженные превентивные элементы в отличие от социального обеспечения, являющегося государственной системой материального обеспечения и обслуживания граждан в старости, при полной или частичной потере трудоспособности, потере кормильца, в случае болезни, а также

¹ См., например: Бессчетнова О.В. Социальная политика и социальная защита в России: сущность и перспективы развития // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 16. С. 158-163; Калашников С.А. Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики: дис. ... докт. экон. наук. М., 2003; Матраева Л.В. Инструментарий оценки эффективности управления социальным развитием региона: методические подходы и результаты расчетов. М., 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=221292>; Тавокин Е.П. Социальная политика. М., 2013.

² См.: Антипьева Н.В. Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2000. С. 8; Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск, 2000. С. 43.

многодетных семей¹. Соответственно понятие социальной защиты шире, чем социального обеспечения. Интересен тот факт, что, несмотря на распространенное использование понятия социального обеспечения в публицистической и научной литературе, на законодательном уровне оно как таковое задействуется крайне редко².

Понятие «социальное обеспечение» необходимо дифференцировать от социального страхования, наличие которого еще не является социальным обеспечением. Обязательное социальное страхование представляет собой одну из организационно-правовых форм социального обеспечения, т.е. финансовых инструментов достижения целей социального обеспечения, наряду с такими организационно-правовыми формами, как распределение средств специальных фондов и управление финансовыми ресурсами этих фондов в рамках государственного социального обеспечения («нестраховые формы социального обеспечения» или «нестраховые формы обеспечения»³).

Еще одним понятием в понятийно-категориальном аппарате государственно-правовой социальной политики, отражающим оказание социальной помощи нуждающимся гражданам, выступает «социальная поддержка». В юридической литературе предпринимаются попытки определить правовую природу социальной поддержки. Так, А.А. Стахова под социальной поддержкой понимает выделяемое из фондов федерального бюджета или бюджета субъекта РФ обеспечение

¹ См., например: Никифорова О.Н. Пенсионное обеспечение в системе социальной защиты населения. М., 2014; Сулейманова Г.В. Социальное обеспечение и социальное страхование. М., 1997; Сидоров В.Е. Право социального обеспечения Российской Федерации. М., 2012.

² В базе справочно-правовой системы КонсультантПлюс удалось обнаружить лишь два подобных федеральных закона, а именно: Федеральный закон от 10 мая 2010г. № 84-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2292; Федеральный закон от 27 ноября 2001г. № 155-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4561.

³ Миронова Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

граждан, которое заключается в «перераспределении части средств имущих в пользу малоимущих или неимущих слоев населения в целях оказания последним помощи»¹. Хотя введение в юридический оборот термина «социальная поддержка» вызывает сомнения. О терминологической непроработанности правовой базы в области социальной поддержки населения свидетельствует тот факт, что в одном и том же или близком смысловом значении, без четкой дифференциации в нормативно-правовых актах используются понятия «меры социальной поддержки», «льготы», «компенсации», «социальные гарантии», «возмещение вреда» и т.п. Основную лепту в разработку понятия социальной поддержки вносят не юристы, а экономисты, психологи, представители социальной педагогики². Обусловлено это тем, что социальная поддержка относится к разряду привлекательных для массового сознания, но весьма расплывчатых идей, не поддающихся нормативно-правовой формализации в силу отсутствия в ней конкретных релевантных конструктов. Не случайно и в процитированном определении А.А. Стаховой под видом социальной поддержки речь, по сути, идет о социальной помощи населению.

Понятием «социальная помощь» оперируют базовый федеральный закон от 17 июля 1999г. № 178-ФЗ (в ред. от 27.12.2018г.) «О государственной социальной помощи» и издаваемые на его основе нормативно-правовые акты, например, ежегодно регламентирующие нормативы финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь³. Под

¹ Стахова А.А. Административно-правовые основы социальной поддержки граждан (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 9.

² См.: Астафьева Н.Г., Быкова М.В. Социальная поддержка семей, оказавшихся в трудной ситуации // Социальная педагогика в России. 2010. № 4. С. 24-28; Галагузова М.А., Галагузова Ю.Н., Штинова Г.Н., Тищенко Е.Я., Дьяконов Б.П. Социальная педагогика: курс лекций / Под общ. ред. М.А. Галагузовой. М., 2003.

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2017г. № 1628 (в ред. от 06.04.2018г.) «Об установлении норматива финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также

государственной социальной помощью федеральный закон «О государственной социальной помощи» (ст. 1) подразумевает предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

Законодательная конструкция дефиниции социальной помощи представляется несовершенной. Законодатель определяет две категории малоимущих граждан, обладающих правом на социальную помощь в силу тяжелых жизненных обстоятельств, приведших к бедности: малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, после чего добавляет – «иные категории граждан...», что делает конкретный по форме список расплывчатым в результате неопределенных и излишних уточнений. В дальнейшем в статье 3 закона «О государственной социальной помощи» вводится категория «нуждающихся граждан», которые, вероятно, и есть «иные категории граждан» с совершенно не формализованным статусом, что неприемлемо с технико-юридической точки зрения.

Не ясна смысловая нагрузка и признака «социальный» в законодательной дефиниции «социальная помощь». Так, под социальным пособием законодатель в федеральном законе «О государственной социальной помощи» подразумевает безвозмездное выделение гражданам денежных средств из *бюджетов бюджетной системы Российской Федерации*, а под социальной доплатой к пенсии – предоставление пенсионерам денежных сумм к страховой пенсии и (или) к пенсионному обеспечению из средств *федерального бюджета*. В то же время понятие «социальный» (лат. *soció* – общество) однозначно переводится и понимается как общественный. Соответственно и данный вид помощи должен пониматься как общественный, предоставляемый институтами гражданского общества, благотворительными организациями и т.п., тогда как в законе речь идет о государственной помощи, оказываемой из бюджетных фондов, а не «общественных фондов потребления», как это было, например, в СССР или в царской России.

специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, на 2018 год и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004г. № 864» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть II). Ст. 363.

Отдельно следует остановиться на значении термина «малоимущие граждане» в контексте оказания им социальной помощи. К числу малоимущих граждан, как одиноко проживающих, так и образующих малоимущие семьи, следует отнести тех, кто находится в трудной жизненной ситуации, т.е. обстоятельствах нуждаемости, ухудшающих условия жизнедеятельности, последствия которых нет возможности преодолеть самостоятельно, причем, как справедливо отмечает Д.Е. Кожевников, «независимо от социального статуса, особых заслуг, пола, возраста, наличия работы или детей, состояния здоровья»¹. Критерии определения статуса малоимущих граждан, порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи в соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи» и Федеральным законом от 24 октября 1997г. № 134-ФЗ (в ред. от 29.07.2018г.) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» регламентированы в Федеральном законе от 5 апреля 2003г. № 44-ФЗ (в ред. от 02.07.2013г.) «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи».

На основании Приказа Федеральной службы государственной статистики от 6 августа 2018г. № 486 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за уровнем жизни населения» малоимущими гражданами, т.е. получателями социальной помощи признаются решением органа социальной защиты населения по месту их проживания или пребывания граждане, проживающие одиноко, либо в составе семей, размер среднедушевого дохода которых по объективным причинам является ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. Соответственно здесь важно выяснить, какие денежные поступления подлежат или, напротив, не подлежат учету при расчете среднедушевого дохода.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 20 августа 2003г. № 512 (в ред. от 07.10.2015г.) «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко

¹ См.: Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь малоимущим гражданам: правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 13-14.

проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи» при расчете среднедушевого дохода подлежат учету денежные поступления в виде: заработной платы¹, среднего заработка, сохраняемого в случаях, предусмотренных трудовым законодательством, компенсации за время исполнения государственных или общественных обязанностей, выходного пособия при расторжении трудового договора по инициативе работодателя, компенсации при выходе в отставку, заработной платы, сохраняемой на период трудоустройства при увольнении в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников, социальных выплат (пенсий, компенсационных выплат, стипендий и т.п.). В то же время при определении среднедушевого дохода семьи или одиноко проживающего гражданина не учитываются денежные суммы в виде государственной социальной помощи, единовременных страховых выплат (производимых в порядке возмещения ущерба, причиненного жизни и здоровью граждан, их личному имуществу и имуществу, находящемуся в общей собственности членов семьи), ежемесячных сумм, связанных с дополнительными расходами на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию на основании решения учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы.

Государственная социальная помощь малоимущим выступает одним из основных средств социальной политики и противодействия бедности. Осознание необходимости содействия гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, из которой им самостоятельно сложно найти социально приемлемый выход, означает признание социальной помощи в качестве важнейшей общественно значимой функции демократического правового социального государства, гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, права на достойную жизнь. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008г. № 1662-р (в ред. от 28.09.2018г.), стратегическим целевым ориентиром долгосрочного социально-экономического развития

¹ Все предусмотренные системой оплаты труда выплаты, учитываемые при расчете среднего заработка в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2007г. № 922 (в ред. от 10.12.2016г.) «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» // СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6618.

является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, стремящейся занять передовые позиции в глобальной экономической конкуренции, надежно обеспечить не только государственные интересы, но и конституционные права своих граждан, в том числе социально-экономические.

3.2. Цели правовой политики Российской Федерации в сфере оказания социальной помощи малоимущим

Наиболее важными критериями эффективности правового регулирования социальных отношений являются степень реализации цели, соответствие между целью законодателя и реально наступившими результатами¹. Такой подход получил широкое распространение в юридической литературе. Так, А.Ю. Буяков предлагает рассматривать эффективность норм права как их способность «положительно воздействовать на общественные отношения в заданном направлении при тех социальных условиях, которые существуют в период их действия» и подчеркивает, что «для этого необходимо правильно определить цель правового регулирования»². «Неправильное определение и понимание целевых установок, – отмечает Г.А. Жилин, – в правовом регулировании процессуальных отношений и при отправлении правосудия по гражданским делам заметно снижают эффективность судебной деятельности по защите прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций»³. По мнению А.Б. Лисюткина, законодательная ошибка представляет собой «обусловленный непреднамеренными и неправильными деяниями субъекта правотворчества негативный результат, выражающийся в издании такой юридической нормы права

¹ См.: Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980. С. 22; Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. С. 225-227.

² Буяков А.Ю. Юридические коллизии и способы их устранения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 14.

³ Жилин Г.А. Понятие целевых установок в гражданском судопроизводстве // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 83.

или нормативно-правового акта, которые не решают поставленных задач»¹.

Соглашаясь с этим, хотелось бы заметить, что, к сожалению, далеко не все нормативные акты содержат указания на цели и задачи своего издания, что в значительной степени осложняет оценку эффективности нормативного акта и практики его применения, затрудняет подведение итогов, анализ результатов правового воздействия. Поэтому одним из путей повышения эффективности права является совершенствование его целевого аспекта, грамотное последовательное закрепление ориентиров в юридических нормах в процессе правотворческой деятельности. Чрезвычайно важно, чтобы каждый нормативный акт в преамбуле либо специальной статье содержал указание на цели, которые правотворческий орган стремится решить с его помощью.

С удовлетворением следует констатировать, что базовый закон в сфере правового регулирования оказания социальной помощи малоимущим – Федеральный закон от 17 июля 1999г. № 178-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О государственной социальной помощи» – лишен подобного рода недостатков. В статье 3 закона «О государственной социальной помощи» обозначены цели, для реализации которых оказывается государственная социальная помощь:

- «1) поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- 2) адресного использования бюджетных средств;
- 3) усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;
- 4) создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;
- 5) снижения уровня социального неравенства;
- 6) повышения доходов населения».

Суммируя законодательные цели института социальной помощи, А.В. Рождественский сводит их двум основным, ради которых и создан такой вид социального обеспечения, как государственная социальная помощь – это удовлетворение основных потребностей малоимущих и доведение их доходов до прожиточного минимума. Примером

¹ Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. Саратов: СГАП, 2001. С. 131.

аналогичных целей могут служить: обеспечение основного дохода для всех нуждающихся (ст. 3 Декларации МОТ «О целях и задачах Международной организации труда»), предотвращение нищеты путем восстановления до приемлемых размеров дохода (Рекомендация МОТ «Об обеспечении дохода»), обеспечение достойного уровня и качества жизни населения (Концепция согласованной социальной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества)¹ [6, с. 139-140].

Политико-правовыми документами, специализированно насыщенными нормами-целями, выступают концепции и доктрины. В сфере оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности подобным актом является «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008г. № 1662-р (в ред. от 10.02.2017г.), согласно которой стратегическим целевым ориентиром долгосрочного социально-экономического развития является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Развитию социальных институтов и социальной политике в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации отведено отдельное место (п. 8 раздел III). Провозглашается, что «реализация стратегических целей Концепции требует достижения социального согласия, содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства». Относительно преодоления бедности и оказания социальной помощи малоимущим слоям населения в основных целевых ориентирах социальной политики фигурируют следующие положения:

снижение уровня абсолютной бедности до 6-7 процентов в 2020 году и относительной бедности (или малообеспеченной части населения) до 15 процентов в 2020 году, увеличение среднего класса к 2020 году до более половины населения;

¹ См.: Рождественский А.В. Государственное регулирование социальной сферы. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2011. С. 139-140.

снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных) до 12 раз в 2020 году.

формирование эффективной системы институтов, обеспечивающих поддержку и содействие социальной адаптации граждан, попавших в сложную жизненную ситуацию или находящихся в социально опасном положении.

Именно руководствуясь провозглашенными целями, можно констатировать, увы, во многом неэффективность осуществляемой государственно-правовой политики в сфере преодоления бедности. Как заявил 1 марта 2018г. Президент РФ в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию, «мы должны решить одну из ключевых задач на предстоящее десятилетие – обеспечить уверенный, долгосрочный рост реальных доходов граждан, а за шесть лет как минимум вдвое снизить уровень бедности». Бедность, к сожалению, по прежнему остается неотъемлемой составляющей российской социально-экономической действительности.

3.3. Реализация принципа федерализма в социальной политике Российской Федерации в сфере преодоления бедности (на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области)

В многосоставных государствах полноценная реализация концепции «социального государства» невозможна без учета такого элемента формы государства, как формы политико-территориального устройства. Федеративная форма государственного устройства предполагает разграничение компетенции между всеми уровнями публичной власти в регулировании социальной сферы, в том числе в преодолении проблемы бедности. Заслуживает поддержки научная позиция Т. Маунца¹ и Штерна², полагающих, что социальное государство нельзя построить, если конституции земель противоречат

¹ См.: Маунц Т. Однородность конституций федерации и земель // Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 2 / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 8.

² Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung: in 2 bd. 2. Aufl. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984. Bd. 1. S. 878.

основам конституционного строя. Такое утверждение справедливо в отношении всякой федерации, в том числе и Российской Федерации, субъекты которой должны формировать свое социальное законодательство в строгом соответствии с общефедеральной конституцией. Социальная направленность Конституции Российской Федерации проявляется в федеративной модели организации и реализации социальной политики (ст.ст. 1, 2, 5, 7), в частности, в компетенционных нормах органов государственной власти и местного самоуправления (ст.ст. 80, 83-86, 90, 102, 103, 105, 106, 114, 132), в положениях, определяющих содержание принципа разграничения полномочий и предметов ведения (ст.ст. 71-73, 76).

Согласно п. «е» ст. 71 Конституции к исключительному ведению Российской Федерации относится установление основ федеральной политики в социальной сфере и федеральных программ в области социального развития. Именно федеральный центр обладает монопольной прерогативой законодательного распределения в соответствии с обусловленными ст. 7 Конституции РФ принципами социальной политики полномочий между федеральным и региональным органами власти в целях обеспечения наиболее эффективного механизма реализации социальной функции государства. Речь идет о таких конституционных принципах, образующих фундамент социальной политики в сфере оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ), как: охрана труда и здоровья людей, установление для трудящихся гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты¹. Несмотря на трудности социально-экономической ситуации, преодоление бедности является приоритетным направлением государственно-правовой политики в Российской Федерации. В Указе Президента РФ от 7 мая 2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» снижение уровня бедности в два раза провозглашается в качестве национальной цели развития страны.

¹ См. подробнее: Социально-экономические права и свободы: законодательство и правоприменительная практика / отв. ред. Т.С. Гусева, Б.В. Николаев. Пенза: ПГПУ, 2010. 446 с.

Конституционные характеристики России как федеративного социального государства проецируются на содержании норм Конституции и конституционного законодательства, в которых устанавливаются базовые положения правового статуса федеральных органов государственной власти общей компетенции в социальной сфере:

- Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), определяет в том числе те направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ), которые непосредственно отражаются на уровне и качестве жизни россиян;

- Федеральное Собрание Российской Федерации принимает законы по вопросам государственной социальной помощи, социальной защиты, социального страхования, социального обеспечения и т.д., утверждает и контролирует бюджетные ассигнования на социальную сферу (ст. 105, п. «а» ст. 106, ч. 5 ст. 101 Конституции РФ);

- Правительство Российской Федерации осуществляет общее и специальное (отраслевое и функциональное) руководство социально-экономическим развитием страны, определяет объем бюджетных расходов в области социального обеспечения (пункт «а», «б», «в» ч. 1 ст. 114). В ст. 16 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» зафиксировано, что Правительство является конституционным органом, обеспечивающим проведение единой государственной социальной политики.

К числу федеральных нормативно-правовых актов, представляющих особое значение для выработки социальной политики в сфере преодоления бедности, относятся: Федеральный закон от 17 июля 1999г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», устанавливающий виды государственной социальной помощи, оказание которых обязательно на всей территории Российской Федерации; Федеральный закон от 5 апреля 2003г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»; Федеральный закон от 19 мая 1995г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»; Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 256-ФЗ «О дополнительных

мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»; Федеральный закон от 28 декабря 2017г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»; Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Указ Президента РФ от 28 декабря 2012г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Приказ Минздравсоцразвития № 1012н от 23 декабря 2009г. «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей»; и многие другие.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение (п.п. «е», «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Отнесение вопросов социальной защиты, в том числе социального обеспечения, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов должно интерпретироваться как право региональных властей устанавливать меры социальной поддержки дополнительно к мерам, предусмотренным федеральным законодательством, с принятием обязательств по их финансированию за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Основные усилия органов власти субъектов Федерации в сфере социального обеспечения направлены на конкретизацию адресатов получения социальной помощи (малоимущих одиноких граждан и нуждающихся семей) в рамках приоритетных задач социальной политики, определяемых федеральным центром. Так, например, в Санкт-Петербурге, принят и действует Социальный кодекс, которым установлена ежемесячная денежная выплата семьям при рождении третьего или последующих детей в размере величины прожиточного минимума для детей, который ежеквартально устанавливается Правительством Санкт-Петербурга. Эта дополнительная мера социальной поддержки назначается и выплачивается со дня рождения ребенка по месяц исполнения ребенку трех лет. В соответствии с Социальным кодексом Санкт-Петербурга многодетной семье осуществляется оплата коммунальных услуг в пределах нормативов потребления коммунальных услуг, установленных в Санкт-Петербурге, в размере: 30% – семьям, имеющим в своем составе трех несовершеннолетних детей; 40% – семьям, имеющим в своем составе

от четырех до семи несовершеннолетних детей; 50% – семьям, имеющим в своем составе восемь и более несовершеннолетних детей.

В Санкт-Петербурге принят Закон от 9 ноября 2011г. № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного или дачного строительства гражданам, имеющим трех и более детей». В первоочередном порядке земельные участки для индивидуального жилищного или дачного строительства предоставляются многодетным семьям, в числе которых имеется ребенок-инвалид (дети-инвалиды), и гражданам, имеющим пять и более детей. Семьи с семью и более детьми в Санкт-Петербурге наделены правом на получение бесплатного транспортного средства в виде пассажирского микроавтобуса.

В Санкт-Петербурге действует Закон от 6 апреля 2011г. № 176-49 «О почетном звании Санкт-Петербурга "За заслуги в воспитании детей" и премии Санкт-Петербурга "За заслуги в воспитании детей"». Это звание установлено в целях повышения авторитета многодетной семьи и является формой поощрения многодетных родителей за заслуги в воспитании детей.

Расширение на региональном уровне перечня категорий граждан, имеющих право на получение мер социальной поддержки в связи рождением и воспитанием детей, в сочетании с повышением их размеров способствует решению двудеиной задачи – с одной стороны, стимулированию рождаемости, в особенности третьих и последующих детей, а с другой, повышению денежных доходов семей, в дополнительном объеме компенсируя снижение среднедушевых доходов в связи с рождением детей.

В Ленинградской области среди нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, можно выделить: Закон Ленинградской области от 27 декабря 2013 г. № 108-ОЗ «О государственной социальной помощи в Ленинградской области», конкретизирующий оказание государственной социальной помощи на территории Ленинградской области, в частности, устанавливающий перечень получателей и размеры государственной социальной помощи; Постановление Правительства Ленинградской области от 24 марта 2010г. № 65 «Об утверждении Положения о порядке, условиях назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам в форме единовременной денежной выплаты и правилах обращения за ней и

Положения о порядке, условиях назначения и выплаты, пересмотра размеров государственной социальной помощи в форме региональной социальной доплаты к пенсии и правилах обращения за ней»; Областной закон Ленинградской области от 7 апреля 2006г. № 19-ОЗ «О прожиточном минимуме в Ленинградской области», определяющий порядок установления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Ленинградской области.

Третий уровень правового регулирования социальной помощи нуждающимся составляют постановления и решения муниципальных образований (например, Решение Совета депутатов МО «Город Гатчина» от 23 мая 2007г. № 45 «О дополнительных мерах социальной поддержки малоимущих граждан»). Конституционная модель социального государства включает социальные полномочия органов местного самоуправления и направляемые на их осуществление финансово-экономические ресурсы. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют и исполняют местный бюджет, в том числе, а может быть и прежде всего, с учетом расходов на социальные нужды. Принцип федерализма предполагает тесные взаимоотношения не только федерального центра и его субъектов в механизме социального государства, но и активизацию усилий местного самоуправления в осуществлении социальной политики в сфере преодоления бедности. Компетенция муниципальных образований в социальной сфере определяется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Социальные полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц заключаются, в частности: в принятии муниципальных правовых актов, регулирующих социальные вопросы; оказании социальных услуг; установлении тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями; принятии и реализации социальных планов и программ.

Одним из важных аспектов федеративной модели социальной политики является соотношение принципа разграничения предметов ведения и полномочий (ст.ст. 71-73, 76 Конституции РФ) с принципом социальной справедливости. В современном международном праве (например, в Уставе МОТ, в Декларации МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» от 18 июня 1998г., в Декларации МОТ «О социальной справедливости в целях справедливой

глобализации» от 10 июня 2008г.) социальная справедливость рассматривается в качестве одного из важнейших факторов и индикаторов «всеобщего и прочного мира». Законодательное перераспределение полномочий, ответственности и финансов в социальной сфере на современном этапе осуществляется в направлении регионализации и муниципализации социальной политики. В связи с чем возникает вопрос о социальной справедливости отказа от «советской» модели централизованного распределения социальной помощи и перехода посредством так называемой «монетизации льгот» к нынешней российской многоуровневой системе социального обеспечения. Сегодня адресаты получения социальной помощи разграничены на основании источника бюджетного финансирования на «федеральных», «региональных» и «муниципальных». Объем и виды социальной помощи ставятся в зависимость от места проживания малоимущего гражданина, финансового потенциала субъекта Федерации или муниципального образования, возможностей получить финансовую помощь в виде субвенций, субсидий, дотаций на разработку и осуществления социальных программ из федерального бюджета, что иногда идет вразрез с принципами социальной справедливости и равноправия, снижает уровень социальной защищенности граждан. Не случайно то, что одним из ожидаемых результатов регионального развития в Указе Президента РФ от 16 января 2017г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» называется сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан.

Таким образом, разделение государственных полномочий и предметов ведения по территориальному принципу между центром и регионами является ключевым аспектом жизнедеятельности федераций любого типа¹. Поэтому реализация конституционных основ федерализма в социальной политике в сфере преодоления бедности выражается в существовании на каждом структурном уровне государственной власти (федеральном, региональном и

¹ См.: Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. С. 227; Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 12.

муниципальном) собственных полномочий в сфере оказания социальной помощи малоимущим и социальной защиты населения, осуществление которых, в конечном итоге, направлено на достижение единой конституционной цели социального государства – обеспечение достойного уровня жизни граждан.

3.4. Институт государственной поддержки семьи, материнства и детства в системе социальной политики в сфере преодоления бедности

Материнство, детство, семья, являясь взаимосвязанной системой конституционных ценностей, отражают цивилизованность и прогрессивность развития общества, выступают своего рода индикаторами степени готовности новых членов социума к преемственной смене поколений, полноценной и достойной жизни. Этим объясняется тот факт, что Конституция РФ объединяет требования защиты государством института материнства, детства, семьи в рамках одной статьи 38 Основного Закона.

Эволюция института государственной защиты материнства, детства и семьи основывается на признании Россией принципов международного права и их отражении во внутренней государственно-правовой политике. Общепризнанные принципы международно-правовой защиты семьи, материнства и детства закреплены в фундаментальных гуманитарных документах о правах человека. Так, право на особое попечение и помощь материнству и младенчеству устанавливаются п. 2 ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека, принятой на третьей сессии ГА ООН резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948г. Базовые начала административной и судебной защиты материнства и детства сосредоточены в Европейской социальной хартии №163 (от 3 мая 1996г. Страсбург), Конвенции МОТ «Об охране материнства» №103 (Женева, 28 июня 1952г.), Конвенции МОТ «О минимальном возрасте для приема на работу» №138 (Женева, 26 июня 1973г.), Конвенции МОТ «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» № 182 (Женева, 17 июня 1999г.).

Обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, установление государственных гарантий социальной защиты относятся к числу конституционных принципов, образующих модель Российской Федерации как социального государства (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ). Несмотря на трудности

социально-экономической ситуации государственная поддержка материнства и детства, особенно детей-сирот и детей-инвалидов, профилактика материального и социального неблагополучия семей с детьми, поощрение расширенного демографического воспроизводства являются приоритетными направлениями правовой политики в сфере преодоления бедности. Принципы социального государства выступают своего рода базисом государственной политики для принятия мер по охране прав семьи, развитию правового механизма защиты материнства и детства, мотивированию заинтересованности населения в создании здоровой, крепкой семьи.

В общественном сознании забота о матерях и детях, институте семьи представляет одну из наиболее значимых общечеловеческих ценностей¹. Это обусловлено, прежде всего, самой человеческой сущностью, способностью думать о продолжении рода и своем будущем. Люди на протяжении многих веков ведут поиск более совершенных механизмов помощи матерям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Социальные проблемы матерей и детей имеют как общие, так и региональные особенности, что определяет специфику деятельности властных и общественных структур, занимающихся социальной защитой и социальной поддержкой детей и женщин. Сложность и комплексность проблем современного состояния материнства, детства, семьи обуславливает настоятельную потребность в качественном развитии социальной помощи им как важнейших направлений правовой политики в сфере преодоления бедности.

Древнейшие письменные источники свидетельствуют, что во все времена в различных обществах существовала забота о беременных женщинах и о роженицах, т.е. о женщине-матери. О том, что такая забота должна была существовать, говорит, в частности, то, что дети в роду считались «кровью и плотью» всей группы, пишет авторитетный исследователь проблем внебрачной семьи М. Босанац². Эволюционно общество всегда считалось с физиологическим состоянием женщины,

¹ См.: Грек Н.В. Социальная поддержка материнства в России: гендерный анализ современных социальных реформ: на примере материнского капитала и родовых сертификатов: дис. ... канд. соц. наук. Саратов, 2012. С. 3.

² См.: Каллистратова Р.Ф. Босанац М. Внебрачная семья: Пер. с сербохорват. / Под ред. Н.М. Ершовой. М.: Прогресс, 1981. 208 с. // Советское государство и право. 1983. № 6. С. 141-143.

убедительным доказательством чему служит естественное разделение труда между полами. Причем у разных народов был и остался до наших дней обычай проявлять к будущей матери исключительную заботу и внимание, которые сводились к тому, что беременные женщины отстранялись от тяжелой работы, за их питанием и состоянием здоровья следят, их одаривают различными подарками, в том числе особенно продуктами питания. При этом у некоторых народов беременные являлись частью общественных забот по сохранению потомства.

По прошествии нескольких десятилетий после распада СССР теперь уже можно констатировать, что в области защиты семьи, материнства и детства советское законодательство было одним из самых прогрессивных в мире, их государственная поддержка всегда была одним из приоритетных направлений государственной политики в социальной сфере. Так, в частности, в соответствии со ст. 5 Закона СССР от 27 июня 1968г. № 2834-VII «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье» «Материнство в СССР окружено всенародным почетом и уважением, охраняется и поощряется государством». В советский период государственная поддержка материнства обеспечивалась целым комплексом реальных социально-правовых гарантий. В СССР была учреждена указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 года Медаль Материнства, имевшая две степени: Медаль Материнства 1-й степени, которая вручалась женщинам, родившим и воспитавшим 6-х детей, и Медаль Материнства 2-й степени, которая вручалась женщинам, родившим и воспитавшим 5-х детей. Этим же указом была учреждена государственная награда – Орден «Мать-героиня». Согласно «Положению о звании «Мать-героиня» от 10 июля 1951г. такое звание присваивалось с одновременным награждением орденом матерям, родившим и воспитавшим 10 и более детей, по достижении последним ребенком возраста 1 года и при наличии в живых остальных детей этой матери.

О проведении эффективной социальной политики, поддерживающей материнство и детство, в Советском союзе свидетельствует ст. 38 Закона СССР от 19 декабря 1969г. «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении»:

«Материнство и детство в СССР охраняется и поощряется государством; женщинам создаются условия, позволяющие сочетать труд с материнством; обеспечиваются правовая защита, материальная

и моральная поддержка материнства и детства; государство осуществляет защиту прав и интересов ребенка, обеспечивает право ребенка на условия жизни, необходимые для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Охрана здоровья матери и ребенка обеспечивается организацией широкой сети женских консультаций, родильных домов, санаториев, других учреждений здравоохранения, домов отдыха для беременных женщин и матерей с детьми, детских яслей, садов и иных детских дошкольных учреждений; предоставлением женщине отпуска по беременности и родам с выплатой пособия по социальному страхованию; установлением перерывов в работе для кормления ребенка; выплатой пособий по случаю рождения ребенка и пособий за время ухода за больным ребенком; воспрещением применения труда женщин в тяжелых и вредных для здоровья производствах, переводом беременных женщин на более легкую работу с сохранением среднего заработка; улучшением и оздоровлением условий труда и быта, осуществлением мер по оздоровлению окружающей среды, устранению негативных экологических факторов, оказывающих влияние на генеративную функцию населения и приводящих к рождению больных и ослабленных детей, росту заболеваемости женщин и детей, государственной и общественной помощи семье и другими мероприятиями в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик...

Женщине предоставляется право самой решать вопрос о материнстве. В целях охраны здоровья женщине может быть проведена, с ее согласия, хирургическая стерилизация для предупреждения беременности в соответствии с медицинскими показаниями...».

В постсоветский период существования Российского государства материнство, семья, детство продолжают оставаться объектами повышенного внимания со стороны государства, защиты и государственной поддержки (Федеральный закон от 19 мая 1995г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», Федеральный закон от 29 декабря 2006г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», Федеральный закон от 28 декабря 2017г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» и др.).

Например, к числу наиболее значимых видов социальной помощи женщинам-матерям и семьям, имеющим детей, в соответствии с действующим российским законодательством относятся следующие.

По уходу за ребенком предоставляется оплачиваемый отпуск до достижения ребенком возраста 1,5 лет и выплачивается пособие, исчисляемое на основе среднего заработка гражданки за последние 2 года до ухода в декрет. Пособие составляет 40% этой среднемесячной суммы. В среднем по стране в прошлом 2018 году получалась сумма в 10,5 тысяч рублей. С учетом инфляционного коэффициента предполагается, что к 2020г. пособие достигнет размера 11,1 тысячи рублей. Правда, законодательно установлена максимальная «планка» для пособия, которая после повышения с 1 июля 2019 г. равняется сумме 26 152,33 рублей. С 1 июля 2019 г. пособие на детей в возрасте от 1,5 до 3 лет для малообеспеченных семей повышено с «символических» 50 рублей до примерно 10 тыс. (в среднем по стране).

С 2007 года действует такая форма поддержки семей с детьми, как материнский (семейный) капитал (Федеральный закон от 29 декабря 2006г № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»). В настоящее время программа продлена до конца 2021 года. Размер материнского капитала, представляющего собой единовременную государственную субсидию, составляет 453 тыс. 26 руб. Федеральным законом от 28 декабря 2017г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» были ознаменованы серьезные изменения в вопросах использования материнского капитала и, как следствие, в сфере реализации социальной политики Российской Федерации. Отныне материнский капитал можно потратить на улучшение жилищных условий, на получение образования ребенком (детьми) и некоторые другие социальные цели.

Законом № 418-ФЗ от 28 декабря 2017г. была введена программа социальных гарантий в виде ежемесячных выплат из госбюджета в случае рождения первенца. Правда, действие нового нормативного акта распространяется исключительно на граждан РФ, родивших или усыновивших российского подданного, что, на наш взгляд, противоречит такому общепризнанному принципу международного права, как принципу всеобщности социального обеспечения, означающему потенциальное распространение мер социального обеспечения не только на всех граждан России, но и проживающих на территории нашей страны иностранцев и лиц без гражданства, отсутствие дискриминирующих ограничений и признание права на

социальное обеспечение за каждым (ст. 22 Всеобщей Декларации прав человека).

Семьи, в которых после 1 января 2018 года родился второй или третий ребенок, могут получить льготный ипотечный кредит, где государство финансирует выплаты процентов по ипотеке выше рыночных. Целью такой программы является забота о будущем страны, причем не только о благосостоянии семей с детьми, но и в целом о демографической ситуации.

Что касается регионального уровня социальной поддержки семьи, материнства и детства, то в Социальном кодексе Санкт-Петербурга, например, установлена ежемесячная денежная выплата семьям при рождении третьего или последующих детей в размере величины прожиточного минимума для детей до исполнения ребенку трех лет. Как уже отмечалось, в Санкт-Петербурге принят Закон от 9 ноября 2011г. № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного или дачного строительства гражданам, имеющим трех и более детей». Семьи с семью и более детьми в Санкт-Петербурге наделены правом на получение бесплатного транспортного средства в виде пассажирского микроавтобуса. В целях повышения авторитета многодетной семьи в Санкт-Петербурге действует Закон от 6 апреля 2011г. № 176-49 «О почетном звании Санкт-Петербурга "За заслуги в воспитании детей" и премии Санкт-Петербурга "За заслуги в воспитании детей"».

В ряду понятий «семья», «материнство», «отцовство», «детство» материнство является базовой категорией, поскольку именно материнство выполняет системообразующую роль при создании механизма защиты института семьи и детства, юридической охраны прав матери и ребенка¹.

Для того, чтобы получить всестороннее определение понятия «материнство» обратимся к толковому словарю русского языка: материнство рассматривается в качестве «основной биологической функции женского организма, направленной на продолжение человеческого рода и выражающейся в вынашивании, рождении, вскармливании ребенка, т.е. материнство представляет собой некую

¹ Соколова О.В. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере защиты материнства и детства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 3.

родственную связь между матерью и ее детьми»¹. Такой уклон в сторону биологического характера при изучении материнства, вызывает вопросы, например, вопрос о том, является ли усыновление (удочерение) – материнством. Очевидно, что при усыновлении ребенка отсутствуют основные биологические признаки материнства, такие как: вынашивание, вскармливание, кровное родство или родственная связь.

Биологические признаки не являются основными и априорными в определении сферы правовой охраны материнства². Имеется в виду то, что материнство – это в равной степени и социальная функция женщины, выражающаяся в заботе и надлежащем воспитании ребенка. Под дефиницией «воспитание ребенка» подразумевается целый комплекс воздействий, в первую очередь, морально-нравственных, духовных, образовательных на протяжении всего периода роста, взросления и формирования личности ребенка. Полноценное, всестороннее развитие ребенка зиждется на его крепком физическом и психическом здоровье. Обеспечить его – одна из основополагающих обязанностей материнства. Подобное восприятие материнства со стороны государства формирует его высокий социальный статус, на который влияет сложившаяся в обществе система моральных ценностей, традиций, духовности.

Как верно пишет В.В. Лазарев, «материнство – есть способность женщины, реализованная в полной мере, рожать, выкармливать, воспитывать ребенка. В то же время, дефиниция «материнство» не сводима лишь к биологическому аспекту – репродуктивной функции женщины... Определение материнства гораздо шире... мать осознает свою ответственность за воспитание, здоровье и социальное взросление ребенка, реализацию его прав и свобод»³. В.А. Рамих в своем исследовании «Материнство как социокультурный феномен» убедительно обосновывает пригодность для юридической науки определения материнства, формулируемого в рамках социологии:

¹ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка: 180 000 слов и словосочетаний. М.: Альта-Принт, 2007. С. 634.

² Гурьянова Т.А. Развитие психологической готовности к материнству на стадии планирования беременности, во время беременности и после родов: дис. ... канд. псих. наук. Барнаул, 2004. С. 24.

³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. Изд. 3-е, доп., перераб. М.: Спарк, 2004. С. 45.

«материнство – это охраняемая государством путем установления правовых гарантий способность и возможность женщины к воспроизводству и воспитанию потомства, являющаяся необходимой основой существования семьи, как социальной ячейки общества»¹.

С учетом сказанного материнство можно определить в качестве сложного социального явления, основанного на устойчивой психо-эмоциональной, обычно родственной или семейной связи женщины и воспитываемого ею ребенка, зарождающегося и проявляющегося в процессе беременности, родов, вскармливания и заботы матери о ребенке в течение всей его жизни. При этом государство берет на себя охрану и защиту этого явления путем установления гарантий с момента рождения ребенка и до его совершеннолетия.

Статья 38 Конституции РФ содержит еще одно понятие – «семья». Термин «семья» выступает в качестве основы семейных правоотношений и является ключевым. В соответствии со ст. 23 Международного пакта о гражданских и политических правах, семья – естественная базовая ячейка социального пространства, обладающая правом на государственную поддержку и публичные гарантии защиты. Между членами одной семьи установлены семейные правовые отношения, которые возникают между родителями и детьми, супругами, внуками и бабушкой (дедушкой), братьями и сестрами, мачехой (отчимом), а также падчерицами (пасынками). Это же относится и к лицам, взявшим на воспитание детей. Речь идет об усыновителях, опекунах, попечителях, приемных родителях и принятых в их семьи детях. Общественная практика свидетельствует о том, что в государственной поддержке традиционно нуждаются семьи, многодетные, неполные, воспитывающие детей-инвалидов. Иными словами, к перечню малоимущих семей, которым оказывается государственная социальная помощь, относятся такие семьи, которые находятся в трудной жизненной ситуации, т.е. обстоятельствах нуждаемости, ухудшающих условия жизнедеятельности, последствия которых нет возможности преодолеть самостоятельно.

От понятия «семьи» неотделимо понятие «отцовства», хотя институт «отцовства» отдельно не выделяется в ст. 38 Конституции РФ. Думается, налицо технико-юридическое упущение, обусловленное особой значимостью института «материнства» в жизни ребенка, незаменимостью матери для адекватного и нормального развития

¹ Рамих В.А. Материнство как социокультурный феномен. Ростов н/Д: ДГТУ, 1995. С. 4.

детей. Между тем применение термина материнство неприемлемо и некорректно к процессу воспитания ребенка мужчиной. Согласно ч. 3 ст. 19 Конституции РФ «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

В законодательстве практически отсутствует дефиниция такого понятия, употребляемого в ст. 38 Конституции РФ, как «детство». В качестве исключения можно привести ст. 1 Закона Челябинской области от 29 ноября 2001 г. № 54-ЗО «Об охране и защите прав детей в Челябинской области». В ней «детство» определяется в качестве такого временного этапа «жизни и развития человека с момента рождения до совершеннолетия, в течение которого он наделяется обусловленными его возрастом и степенью зрелости правами и обязанностями и обеспечивается особой правовой охраной»¹. «Детство» представляет собой период жизни человека с возрастными рамками до 18 лет (ст. 60 Конституции РФ), в процессе которого ребенок взрослеет, познает мир, получает образование и жизненный опыт, т.е. становится гражданином своей страны, с точки зрения социологии, ребенок проживает период социализации.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что семейные и брачные отношения являются не только частным делом супружеской пары, но и отношениями, представляющими политическое значение для государства в целом. Государство обязано принимать меры не только по улучшению демографической ситуации в стране, но и разрабатывать действенные механизмы, которые будут способствовать развитию и совершенствованию государственной поддержки института семьи, материнства и детства. Поскольку вопрос о подверженности семей с детьми риску бедности является весьма актуальным. Показатели бедности, особенно семей с детьми, в нашей стране, к сожалению, до сих пор очень высоки, подтверждая недостаточность усилий властных структур всех уровней в сфере социальной поддержки и защиты семьи, материнства и детства.

¹ Неровная Н.Н. Защита и охрана прав детей в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Челябинск, 2013. С. 7.

Глава 4. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ И ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ НАСЕЛЕНИЯ

4.1. Государственно-правовой механизм обеспечения социально-экономической безопасности и преодоления бедности в Российской Федерации

Социально-экономическая безопасность представляет собой синтетическую категорию экономической теории, политологии, социологии и юриспруденции, являющуюся одной из важнейших составляющих системы национальной безопасности и ключевым фактором соблюдения и реализации национальных интересов. Прежде всего, это обусловлено качественными и количественными изменениями, происходящими как в региональном, так и глобальном масштабе¹, на что обращается внимание в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017г. № 208.

Приоритетность экономической безопасности подтверждается тем, что уровнем экономической безопасности предопределены все без исключения жизненно важные интересы личности, общества и государства, даже не носящие, на первый взгляд, экономического характера. Отсутствие или необеспеченность экономической безопасности делает проблематичным достижение иных аспектов безопасности. В самом деле, произвол и беспорядок в экономических отношениях, неспособность власти защитить экономические интересы личности, общества и государства свидетельствуют о слабости этой власти и об отсутствии полной политической безопасности.

Проблемы в экономической безопасности прогрессивно сказываются на безопасности военной, создать которую могут только государства с сильной экономической и политической властью. Напрямую обусловлена экономической безопасностью безопасность экологическая, требующая громадных материальных затрат и вложений. Точно также обстоит дело с безопасностью

¹ См.: Григорьев М.Ю. Теоретико-методологические подходы формирования экономической безопасности в современных условиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Чебоксары, 2007. С. 9.

технологической, медицинской, информационной¹. Даже правовая безопасность, заключающаяся в создании реальных гарантий защиты личности, общества и государства от различных правонарушений и преступности, обеспечивается, в конечном счете, безопасностью экономической. Все сказанное позволяет согласиться с имеющимися в литературе утверждениями, что «экономическая безопасность ... является базисом национальной безопасности»².

Как юридическая категория социально-экономическая безопасность представляет собой урегулированное правовыми нормами состояние защищенности общественных отношений в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ от внутренних и внешних угроз, которое характеризуется определенными качественными критериями и параметрами (пороговыми значениями), приводимое и поддерживаемое в таком состоянии всей совокупностью государственно-правовых средств и надежно обеспечивающее существование и прогрессивное развитие личности, общества и государства.

Государственно-правовой механизм обеспечения экономической безопасности и преодоления бедности образует система конституционно-правовых и иных средств, при помощи которых осуществляется целенаправленное государственно-правовое воздействие на общественные отношения в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ. Государственно-правовые средства обеспечения экономической безопасности и преодоления бедности включают: государственную поддержку и защиту субъектов предпринимательской деятельности, государственный контроль за соблюдением требований законодательства субъектами экономической деятельности,

¹ См. подробнее: Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве: Теория. История. Практика: монография. Пенза: Издательство Пензенского государственного университета, 2002. 246 с.

² Лопашенко Н.А. Экономическая преступность и экономическая безопасность: теоретические и практические проблемы взаимозависимости // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2001. № 1. С. 45-46.

деятельность государства в лице его компетентных органов, направленную на установление, изменение, дополнение законодательных и иных обязательных юридических установлений (норм, правил, требований и т.д.), предназначенных для упорядочения экономических отношений с целью обеспечения национальных интересов в экономике.

Проведение целенаправленной государственной политики и принятие эффективных мер, направленных на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации, требует совершенствования правовых основ этой деятельности. Речь идет, в частности, о необходимости принятия Федерального закона «Об экономической безопасности Российской Федерации», основными разделами которого должны стать: основные понятия экономической безопасности; объекты экономической безопасности; механизм обеспечения экономической безопасности; система мониторинга угроз экономической безопасности; система критериев, показателей, количественных (пороговых) параметров экономической безопасности; субъекты экономической безопасности.

В современных условиях гарантом обеспечения экономической безопасности и преодоления бедности является государственная власть. Вывод экономики и социальной сферы из кризисного состояния, устранение обострившихся угроз экономической безопасности, переход к устойчивому социально-экономическому развитию предполагают активное участие органов государственной власти в обеспечении условий для экономического роста. В государственном механизме обеспечения социально-экономической безопасности, в зависимости от круга решаемых задач, можно выделить пять групп органов государственной власти, деятельность которых направлена на обеспечение экономической безопасности. Среди них институт Президента Российской Федерации и органы, образованные при нем; органы законодательной власти (Совет Федерации, Государственная Дума Российской Федерации и их органы, а также Счетная палата Российской Федерации); органы исполнительной власти, в том числе органы, использующие и применяющие в своей деятельности специальные средства, т.е. силы обеспечения безопасности; органы прокуратуры Российской Федерации и судебные органы.

Важнейшими показателями-индикаторами социально-экономической безопасности являются: структура ВВП, объем и темпы развития промышленности, объем и динамика инвестиций; природно-

ресурсный производственный и научно-технический потенциалы страны; эффективность использования ресурсов; конкурентоспособность экономики на внутреннем и внешнем рынках; дефицит бюджета и государственного долга; энергетическая зависимость; интегрированность в мировую экономику; темпы инфляции; уровень безработицы; качество жизни, т.е. ВВП на душу населения, степень дифференциации доходов, обеспеченность населения материальными благами и услугами. Как видно, среди показателей социально-экономической безопасности значительна доля факторов, продуцирующих рост бедности и снижение уровня социальной защищенности малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан.

4.2. Демографическая политика в государственно-правовом механизме преодоления бедности

По заявлению главы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации М. Топилина «70% бедных людей в России – семьи с детьми»¹. С другой стороны, в связи с падением рождаемости (по официальным данным Росстата в 2017г. рождаемость в России снизилась до минимума за 10 лет) надежда на решение демографических проблем за счет миграционного замещения убывающего населения дискредитировала себя. Сегодня пришло понимание, что никакие переселенцы (тем более, неквалифицированные и необразованные) из стран ближнего и дальнего зарубежья не восполнят демографические потери в российском обществе. Основные контраргументы против либеральной миграционной политики сводятся к тому, что под воздействием неконтролируемых миграционных потоков происходит увеличение числа криминальных деяний; нарушение естественного баланса между пришлым и коренным населением влечет за собой угрозу для функционирования традиционных институтов и усиливает нестабильность во внутренних делах государства, может послужить причиной этнической напряженности, всплеска национализма, особенно в государствах с преобладающей долей титульной нации,

¹ Сетевое издание «ГОВОРИТМОСКВА.PY/GOVORITMOSKVA.RU» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://govoritmoskva.ru/news/161835>. Дата обращения: 06.09.2018.

каким и является Российское государство на протяжении многих веков¹.

Осознание проблемности демографической ситуации в России происходит не только на массовом, но и на государственном уровне. В «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015г. № 683, обеспечение стабильного демографического развития страны относится к числу национальных интересов на долгосрочную перспективу (п. 30). Позиция официальных властей в отношении признания ухудшения демографической ситуации нашла отражение в «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Указом Президента РФ от 9 октября 2007г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014г.), в которой провозглашены следующие основные задачи демографической политики (политики обеспечения демографической безопасности), в той или иной степени способствующие снижению бедности населения:

государственное содействие реализации репродуктивных прав граждан, направленных на поддержку материнства и детства, их здоровья, сокращение смертности;

улучшение показателей здоровья среди россиян (существенный рост продолжительности физической и духовно активной жизни, поощрение и стимулирование здорового образа жизни, особенно среди подростков, количественное и качественное сокращение уровня заболеваемости, в первую очередь, социально опасными болезнями, улучшение качества предоставляемых медицинскими учреждениями услуг, повышение стандартов лекарственного обеспечения, улучшение жизни инвалидов, которые в силу естественных причин находятся в неравноправном положении по отношению к трудоспособным гражданам, сами и их семьи оказываются в категории малоимущих и нуждаются в связи с этим в дополнительных мерах социальной помощи;

государственная материальная социальная помощь (в денежной и натуральной форме) семьям, в которых появляется второй ребенок и последующие дети, без чего в принципе невозможно обеспечить демографический рост. Минимальный необходимый для демографического роста уровень рождаемости составляет в «сухих

¹ См.: Фомин А.А. Исторические этапы развития чрезвычайного законодательства в России (конец XIX – XX в.) // История государства и права. 2006. № 3. С. 29-32.

цифрах» 2,1-2,2 ребенка на одну женщину или семь детей на трех женщин¹;

осуществление мер социально-экономической адаптации мигрантов, приезжающих в Российскую Федерацию, способствующих их полноценной интеграции, прежде всего, материальному, трудовому, бытовому устройству на новом месте жительства с тем, чтобы мигранты не пополняли ряды малоимущих граждан, чтобы законная миграция, как объективный, необходимый и во многом продуктивный феномен социально-экономической жизни, не усиливала рост бедности в стране.

Как видно, демографическая безопасность представляет собой состояние социально-экономической, правовой и даже политической защищенности широкого перечня прав, гарантированных Конституцией РФ, так или иначе отражающихся на численном росте населения (в частности, права на жизнь, материнство, отцовство, социальное обеспечение по возрасту и состоянию здоровья, на охрану здоровья и квалифицированную медицинскую помощь, на достойную жизнь)². Соответственно демографическая политика в государственно-правовом механизме преодоления бедности заключается в успешном решении актуальных сегодня для Российской Федерации проблем в социально-экономической сфере, а именно в: уменьшении дифференциации доходов населения; продолжении политики импортозамещения в целях обеспечения доступности потребительских цен для малоимущих граждан; повышении эффективности инфраструктуры здравоохранения, образования, социальной защиты населения; дальнейшем снижении процентных ставок по ипотечному кредитованию и развитию рынка доступного жилья; улучшении инвестиционной привлекательности российской экономики и создании дополнительных рабочих мест; совершенствовании правозащитных механизмов и законодательства в сфере семейного, налогового и жилищного права, здравоохранения, социального обеспечения, трудовых отношений, занятости, миграционной политики в соответствии с общепризнанными нормами международного права и международными обязательствами Российской Федерации.

¹ См.: Чернышев Е. Сколько детей нам нужно [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.russian-world.info/skolko-detey-nam-nuzhno>.

² См.: Бугрова Т.М. Право как средство демографической политики Российского государства (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 11.

4.3. Правовое обеспечение продовольственной безопасности как элемента государственного механизма преодоления бедности в России

Продовольственная безопасность является важнейшей составляющей системы жизнеобеспечения населения, необходимым условием обеспечения здоровья россиян, их физической активности, долголетия, высокого качества жизни и, как следствие, предупреждения роста числа малоимущих. Легальное содержание термина «продовольственная безопасность» раскрывается в п. 5 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 30 января 2010г. № 120: «Продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни».

Продовольственная безопасность предполагает способность отечественного агропромышленного комплекса производить и поставлять на внутренний рынок и в государственные резервы продовольственные товары и ресурсы в необходимом ассортименте, в достаточных объемах и должного качества с учетом социальной структуры населения и фактического уровня доходов, обеспечивающих их физическую и экономическую доступность и продовольственную независимость страны¹.

Государственно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности направлен на создание гарантий достаточности продовольствия для всех слоев населения, в том числе, а может даже и прежде всего, для социально не защищенных малоимущих граждан, и включает в себя систему мер государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного производства и оборота сельхозпродукции, а именно:

¹ См., например: Сухарев О.С. Институциональные проблемы обеспечения продовольственной безопасности России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 6. С. 44-53.

расширение и повышение действенности политики ценовой поддержки сельскохозяйственного производства;
поддержка сельскохозяйственного экспорта;
обеспечение сохранности ресурсов для сельскохозяйственного производства;
государственная поддержка сельскохозяйственного кредитования;
продовольственная поддержка лиц с низкими доходами;
обеспечение достаточного снабжения продовольствием и источниками натуральных волокон по доступным ценам по доступным ценам¹.

Продовольственная проблема носит ресурсный, социально-экономический, политический и природообеспечивающий характер. К основным угрозам продовольственной безопасности можно отнести:

превышение пороговой величины насыщения внутреннего рынка импортной продукцией;

низкий уровень платежеспособного спроса населения на продукты питания;

ценовые диспропорции на аграрно-продовольственном рынке;

низкий уровень инфраструктуры рынка;

концентрация производства в рамках отдельных предприятий (холдингов), а отсюда и сокращение числа малых форм хозяйствования;

зависимость агропромышленного (агропродовольственного) рынка от рынка энергоресурсов;

дефицит квалифицированных кадров;

неразвитость системы мониторинга и прогнозирования агропромышленного рынка;

низкая конкурентоспособность пищевой промышленности и сельского хозяйства;

потеря внешнеэкономических связей с рядом государств. В результате применения в отношении Российской Федерации набора мер экономического воздействия, так называемых «санкций», а в последующем их неоднократном ужесточении и продлении западными странами, руководство России было вынуждено ввести запрет на ввоз

¹ См.: Дадалко В.А. Продовольственная безопасность как составляющая национальной и экономической безопасности государства // Вестник УГАТУ. 2013. Т. 17. № 7 (60). С. 17.

продовольственных товаров (сельскохозяйственную продукцию, сырье) из этих стран¹.

Правовые основы государственного регулирования продовольственной безопасности можно представить в виде системы нормативно-правовых актов. На федеральном уровне правовое пространство обеспечения продовольственной безопасности образуют следующие законодательные и подзаконные акты.

Конституция Российской Федерации, закрепляющая основы обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации, полномочия и правовой статус субъектов государственных органов и органов местного самоуправления в области обеспечения продовольственной безопасности.

Федеральный закон от 28 декабря 2009г. № 381-ФЗ (в ред. от 03.07.2016г.) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», регламентирующий права и обязанности хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, поставки продовольственных товаров, в связи с заключением и исполнением договора поставки продовольственных товаров.

Федеральный закон от 2 декабря 1994г. № 53-ФЗ (в ред. от 19.07.2011г.) «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», устанавливающий цели закупки и поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд.

Федеральный закон от 2 января 2000г. № 29-ФЗ (в ред. от 13.07.2015г.) «О качестве и безопасности пищевых продуктов», в котором формулируется система требований к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов.

Указ Президента РФ от 30 января 2010г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской

¹ См.: Указ Президента РФ от 6 августа 2014г. № 560 (в ред. от 30.06.2017г.) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru>; Указ Президента РФ от 29 июля 2015г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru>.

Федерации», предусматривающий выполнение мер, касающихся обеспечения населения страны продуктами питания, развития отечественного агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, оперативного реагирования на внутренние и внешние угрозы стабильности продовольственного рынка, эффективного участия в международном сотрудничестве в сфере продовольственной безопасности. Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности РФ. Иными словами, Доктрина продовольственной безопасности, утвержденная Президентом РФ, является основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, но сама по себе не является нормативно-правовым актом.

Указ Президента РФ от 31 декабря 2015г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», определяющий организационные, нормативно-правовые и информационные основы реализации продовольственной безопасности как составной части национальной безопасности.

Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2013г. № 2138-р «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации», в котором утверждаются целевые показатели продовольственной безопасности и показатели мониторинга состояния продовольственной безопасности.

Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2010г. № 1806-р «Об утверждении Комплексной программы участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности».

Примером подзаконного акта на федеральном уровне, которым реализуются доктринальные и стратегические цели в сфере обеспечения продовольственной безопасности в комплексе мер противодействия бедности и повышения качества жизни, является Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011г. № 165-р (в ред. от 13.01.2017г.) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года». Документ определяет стратегические ориентиры, задачи, приоритеты, научно-обоснованные сценарии социально-экономического развития, пути и механизмы достижения целей, направленных на постоянное повышение уровня и качества жизни

населения, а также устойчивое развитие экономики Приволжского федерального округа Российской Федерации на период до 2020 года.

Необходимо отметить, что, несмотря на довольно развернутую нормативно-правовую базу в сфере обеспечения продовольственной безопасности России, на сегодняшний день в системе российского законодательства отсутствует федеральный закон о продовольственной безопасности¹, сохраняются коллизии и пробелы законодательного регулирования сферы продовольственной безопасности. Между тем преодоление дефектности законодательства о продовольственной безопасности является не только важным направлением совершенствования механизма правового регулирования, но и залогом стабильности всего продовольственного комплекса. Так, Х.У. Белхароев обосновывает наличие следующих пробелов в законодательстве по нейтрализации внутренних и внешних реальных угроз продовольственной безопасности России, выражающихся в: резком росте цен на продовольствие; заполнении рынка импортными продуктами; ажиотажном спросе населения; сокращении объемов среднедушевого потребления; нарушении норм качества и безопасности продовольственной продукции; росте продовольственной автаркии регионов².

Обеспечение продовольственной безопасности, как важнейшей составляющей государственно-правового механизма национальной безопасности, является одним из условий устойчивости системы социально-экономических параметров развития России, определяющих качество жизни россиян и выступающих в сущности индикаторами эффективности преодоления бедности населения.

4.4. Поощрение благотворительной деятельности в механизме преодоления бедности

В соответствии с ч. 3 ст. 39 Конституции РФ в нашей стране поощряется благотворительность. В механизме преодоления ряда

¹ См.: Сибгатуллина А.З., Хатмуллина Л.Р. Правовые основы государственного регулирования продовольственной безопасности Российской Федерации // NovaInfo.Ru. 2017. № 62-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://novainfo.ru/article/11947>.

² См.: Белхароев Х.У. Государственно-правовая политика России в обеспечении продовольственной безопасности // Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 212.

негативных факторов социально-экономического развития, связанных с социальной дифференциацией, увеличением масштабов бедности, снижением доходов населения, существенное место принадлежит деятельности благотворительных организаций. Отмечая положительный эффект благотворительной деятельности в решении острых социальных проблем, Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 3 декабря 2015г. подчеркнул: «В таких вопросах, как помощь пожилым людям и инвалидам, поддержка семей и детей, нужно больше доверять и гражданскому обществу, некоммерческим организациям. Они часто работают эффективнее, качественнее, с искренней заботой о людях»¹.

Благотворительной, согласно ст. 1 Федерального закона от 11 августа 1995г. № 135-ФЗ (в ред. от 18.12.2018г.) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», является деятельность, выражающаяся в оказании бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) помощи тем, кто в этом нуждается. Помощь может осуществляться в виде добровольной передачи гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. Сделки по отчуждению имущества и прав благотворителей регламентированы ст. 582 Гражданского кодекса РФ. Речь идет об особом виде договора дарения вещи или права в общеполезных целях – пожертвовании. На волонтерском (добровольческом) характере основано участие граждан в охране общественного порядка (Федеральный закон от 2 апреля 2014г. № 44-ФЗ (в ред. от 31.12.2017г.) «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Важным направлением волонтерства, с одной стороны, и формой благотворительности малообеспеченным гражданам, с другой, является оказание им бесплатной юридической помощи (Федеральный закон от 21 ноября 2011г. № 324-ФЗ (в ред. от 28.11.2015г.) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»). «Высшей формой проявления благотворительной деятельности», как справедливо указывает В.И. Журавлёв², является безвозмездное донорство, правовые, экономические и социальные

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 декабря.

² См.: Журавлёв В.И. Теория и практика благотворительной деятельности: монография. Владимир: Шерлок-Пресс, 2016.С. 91.

аспекты осуществления которого регулируются Федеральным законом от 20 июля 2012г. № 125-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О донорстве крови и ее компонентов».

Согласно последним данным Росстата численность малоимущих одиноко проживающих россиян и малоимущих семей, относящихся к социально не защищенным группам населения и нуждающихся в социальной помощи, продолжает оставаться, к сожалению, на довольно высоком уровне (18,9 млн. чел.)¹. Вот почему столь повышенное внимание в последние годы уделяется развитию благотворительных организаций, содействующих реализации общественно полезных функций России как социального государства, в том числе в сфере преодоления бедности. Поддержка благотворительной деятельности со стороны официальных властей очень важна как для достижения гражданской солидарности в механизме формирования и осуществления социальной политики, так и для ориентации населения на социальную активность и социальную ответственность.

В большинстве прогрессивных цивилизованных стран, реализующих на конституционном и законодательном уровнях принципы социального государства, для доноров, меценатов, волонтеров, спонсоров, занимающихся благотворительной и добровольческой деятельностью, принято создавать режим наибольшего благоприятствования, выражающийся в предоставлении льготных налоговых условий, и публично признавать их заслуги по оказанию благотворительности. Соответственно можно выделить два механизма стимулирования благотворительной деятельности, а именно: налоговый и репутационный.

Если говорить о налоговом поощрении, то следует, прежде всего, обратить внимание на льготы по налогу на добавленную стоимость. Согласно пп. 12 п. 3 ст. 149 Налогового кодекса РФ безвозмездная передача товаров, работ, услуг, имущественных прав в рамках благотворительной деятельности освобождается от обложения НДС при условии, что такая деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 135-ФЗ, за исключением подакцизных товаров. Иными словами, чтобы воспользоваться льготой

¹ См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/# (дата обращения: 21.05.2019).

по НДС в рамках благотворительной деятельности необходимо соблюсти некоторые условия – оказание благотворительной помощи должно осуществляться в целях, предусмотренных п. 1 ст. 2 Закона № 135-ФЗ, в том числе в целях преодоления бедности: социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальной реабилитации безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы; оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам; содействия защите материнства, семьи, детства и отцовства; социальной реабилитации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности; и др. Например, могут быть безвозмездно выполнены строительные работы по ремонту школы с закупкой материалов – в целях содействия деятельности в сфере образования. Такие работы освобождаются от обложения НДС (Письмо Минфина России от 10 мая 2012г. № 03-07-07/49¹).

Разновидностью благотворительности, не подлежащей налогообложению в соответствии с пп. 32. п. 3 ст. 149 Налогового кодекса РФ, выступает безвозмездное оказание услуг по производству и (или) распространению социальной рекламы, направленной на

¹ См.: Письмо Минфина России от 10 мая 2012г. № 03-07-07/49 «О применении НДС в отношении работ по ремонту помещения лаборатории университета, имеющего лицензию на осуществление образовательной деятельности, с закупкой необходимых для ремонта материалов, осуществляемых в рамках договора пожертвования организацией силами подрядчика; о применении налога на прибыль в отношении доходов университета в виде безвозмездно полученных работ по ремонту помещения лаборатории, выполненных организацией на основании договора пожертвования, в случае, если помещение лаборатории в дальнейшем будет использоваться университетом в образовательном процессе» // Бюджетные организации: акты и комментарии для бухгалтера. 2012. № 7.

изменение моделей общественного поведения и привлечения внимания к проблемам социума. Наиболее известными примерами такой рекламы являются кампании по борьбе с наркотиками, соблюдению правил дорожного движения, пропаганде здорового образа жизни, охране окружающей среды, оказанию социальной помощи малоимущим старикам, детям-инвалидам и сиротам. Несмотря на непринципиальные содержательные отличия, социально-ориентированное спонсорство и благотворительность совпадают по форме внешнего выражения.

Благотворительностью занимаются не только корпорации, но и физические лица, в связи с этим, ст. 219 Налогового кодекса РФ предусмотрено, что «физическим лицам, оказывающим благотворительную помощь, предоставляется социальный налоговый вычет на сумму этой помощи». Физическому лицу возвращают из бюджета часть уплаченного им за год налога на доходы физических лиц (НДФЛ), т.е. фактически 13 % от суммы его расходов на благотворительность. Граждане вправе рассчитывать на уменьшение НДФЛ в случае оказания ими безвозмездной помощи организациям, деятельность которых имеет социальную направленность. Согласно пп. 1 п. 1 ст. 219 Налогового кодекса РФ налогоплательщик имеет право на получение социального налогового вычета в сумме доходов, перечисляемых им в виде пожертвований: благотворительным организациям; социально ориентированным некоммерческим организациям; некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области науки, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), образования, просвещения, здравоохранения, защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной и правовой поддержки и защиты граждан, содействия защите граждан от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды и защиты животных; религиозным организациям (на осуществление ими уставной деятельности); и др.

Наряду с налоговым стимулированием благотворителей, как уже отмечалось выше, не менее действенным фактором активизации добровольческой (волонтерской) и благотворительной деятельности, направленной на оказание социальной помощи малоимущим и преодоления бедности, является моральное репутационное поощрение благотворителей, общественное и государственное признание их

заслуг¹. Сегодня благотворительность является уже неким имиджем организации, а меценатство – необходимым элементом честного предпринимательства. Руководители и владельцы компаний, занимаясь благотворительностью, например, строят медицинские учреждения (хосписы, онкологические, перинатальные центры), выделяют гранты образовательным учреждениям, музеям, учреждают собственные пенсионные фонды для выплаты достойной пенсий сотрудникам, ушедшим из организации на заслуженный отдых, предоставляют беспроцентные кредиты, обеспечивают своих работников жилой площадью на самых выгодных условиях, выделяют средства на лечение сотрудников (даже самое дорогостоящее), организуют за счет компании летний отдых для детей – все это стало совершенно естественным для большинства солидных и уважаемых в бизнес-сообществе компаний.

В мире достаточно много людей и компаний, которые заботятся не только о своей выгоде, но и готовы бескорыстно помочь нуждающимся. Немало и в России людей, которые хоть и не обладают миллиардным состоянием, но все же проявляют жалость и помогают тем, кто столкнулся с бедой и нуждается в помощи. Деятельность благотворителей вызывает большое уважение среди граждан, так как это деятельность во благо других, которая основана на безвозмездной отдаче. Именно такой вид деятельности формирует социальное государство, развитие моральных институтов в обществе, способствует преодолению бедности.

4.5. Реабилитация осужденных в механизме обеспечения их права на достойное существование после отбывания наказания

Реабилитация лиц, отбывших наказание, выступает одним из важных средств социальной политики в сфере противодействия бедности. Осознание не только необходимости (с точки зрения гуманистических ценностей конституционализма), но и практической целесообразности (вместо дальнейшего усиления карательной составляющей уголовной политики) социальной реабилитации и ресоциализации бывших осужденных предполагает признание социальной помощи им (в натуральной и денежной форме) в качестве

¹ См.: Фомин А.А. Правовое образование, правосознание и юридическая безопасность: проблемы взаимообусловленности в современном обществе // Право и образование. 2005. № 3. С. 77-87.

общественно значимой функции демократического правового социального государства, гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, права на достойную жизнь.

Термин «реабилитация» появился еще в римском праве, знавшем «*restitutio in integrum*»¹. В исторической ретроспективе институт «*restitutio*» был обусловлен целью ликвидации всех неблагоприятных последствий, вызванных государственным и общественным осуждением преступника, и восстановления его чести, доброго имени, социально-правового статуса. И вплоть до конца XIX века реабилитация определялась в юридической науке как вид помилования, возвращающий осужденного в прежнее состояние². По мнению Н.И. Миролюбова, введение в научный оборот термина «реабилитация» для обозначения древнего института помилования, выражавшегося в восстановлении всех прав преступника, связано с именем средневекового французского легиста Блейниануса (*Bleynianus*)³.

В Большой советской энциклопедии, наиболее известной и полной советской универсальной энциклопедии, «реабилитация» трактуется в качестве понятия, образовавшегося от «*rehabilitatio*», как восстановления способности; «*re*» – возобновления, а «*habilitas*» – способности⁴. Толковые словари русского языка предлагают определения категории «реабилитация», как: восстановления в прежней хорошей репутации или в прежних правах⁵, восстановления в юридических правах, восстановления доброго имени, прежней

¹ *Restitutio in integrum* (лат.) – восстановление в прежних правах, восстановление в прежнем состоянии.

² См.: Кистяковский А.Ф. Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть общая. 3-е изд., печ. без перемен со 2-го. Киев: Ф.А. Иогансон, 1891. С. 749.

³ См. подробнее: Миролюбов Н.И. Реабилитация как специальный правовой институт // Журнал Министерства Юстиции. СПб., 1902. № 3 (Март). С. 68-92; № 4 (Апрель). С. 101-141.

⁴ См.: Большая советская энциклопедия / под ред. А.М. Прохорова. 3-изд. М.: Советская энциклопедия, 1975. Т. 21. С. 516.

⁵ См.: Крысин А.П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Рус. яз., 1998. С. 588; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4 изд., доп. М.: ИТИ Технологии, 2006. С. 660.

репутации¹. Энциклопедический словарь конституционного права увязывает понятие «реабилитации» не только с восстановлением доброго имени лица, незаконно привлеченного к уголовной ответственности, его нарушенных или ограниченных прав и законных интересов, но и с обязательным устранением негативных последствий незаконного привлечения к ответственности². Западная энциклопедия американских законов «реабилитацию» определяет в качестве восстановления прежних прав или способностей, обращенного к подготовке заключенного для качественной жизни после освобождения из тюрьмы³. Встречаются и довольно спорные определения, не укладывающиеся в сложившиеся представления о реабилитации как междисциплинарном явлении. Так, например, при характеристике «реабилитации нацизма» термин «реабилитация» используется как синоним словам «оправдание», «невиновность»⁴, хотя это не тождественные понятия. Дефиниция «реабилитация» означает не просто «восстановление», а восстановление способности, правомочий, состояния, существовавшего ранее.

Сегодня реабилитация относится к числу объемных, многогранных категорий в терминологическом аппарате правовой политики и используется не только в уголовном праве, но и в теории права, в конституционном, гражданском, финансовом, трудовом и ряде других отраслей права⁵, регулируется широким спектром нормативно-правовых актов российского и международного уровней¹.

¹ См.: Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Efremova-term-93531.htm>.

² См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива С.А. Авакьян. М.: Норма, 2001. С. 502-503.

³ West's Encyclopedia of American Law [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.answers.com/topic/rehabilitation>.

⁴ См.: Розенко С.В. Реабилитация нацизма: новые основания уголовной ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 3 (29). С. 81.

⁵ См., например: Климова Г.З., Сенякин И.Н. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005; Покупку жилья по бартеру реабилитировали. Комментарий к Письму Минфина

Хотя исторически зарождение представлений о реабилитации связано с эволюцией науки уголовного права, где длительное время, как отмечалось выше, почти до начала XX века институт реабилитации ассоциировался исключительно с помилованием и амнистией. Помилование рассматривалось в качестве родовой правовой категории по отношению к реабилитации и амнистии. Как писал А.Ф. Кистяковский, помилование представляет собой прощение всей или части вины и отмена или смягчение наказания. В зависимости от объема, формы и действия видами помилования, по мнению А.Ф. Кистяковского, выступают: помилование в собственном виде, амнистия и реабилитация. Реабилитация как вид помилования заключалась в возвращении осужденного в прежнее состояние. Она применялась к тем субъектам, которые отбыли материальное наказание и заслуживают того, что бы им была возвращена полнота политической и гражданской правоспособности².

В настоящее время помилование и амнистия являются обстоятельствами, исключающими реабилитацию правовую (глава 18 УПК РФ), вместе с тем способствующие социальной реабилитации преступника. Об этом виде реабилитации и пойдет речь далее.

Социальная реабилитация после отбывания наказания направлена на выявление и решение проблем малоимущих

России от 19.08.2011г. № 03-04-08/4-150 // Главная книга. 2011. № 18. С. 4-5; Филатова В.Ф. Введение института банкротства физических лиц как инструмент реабилитации должника // Банковский ритейл. 2012. № 1. С. 8-16; Юдин А.В. Факторы «устойчивости» решений судов первой инстанции по гражданским делам и их «реабилитация» судами проверочных инстанций // Вестник гражданского процесса. 2012. № 1. С. 25-41; Яшина А.А. Институт реабилитации: конституционно-правовые аспекты: монография. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018.

¹ Так, вопросы социальной реабилитации инвалидов регулируются Конвенцией № 159 Международной организации труда «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов» (Женева, 20 июня 1983г.), Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ (в ред. от 07.03.2018г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

² См.: Кистяковский А.Ф. Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть общая. 3-е изд., печ. без перемен со 2-го. Киев: Ф.А. Иогансон, 1891.

осужденных или тех, кто потенциально относится к категории бедных (или может пополнить ряды малоимущих граждан после освобождения из исправительного учреждения), предоставление им адресной социальной помощи в целях обеспечения права на достойное существование, снижение риска попадания отбывших наказание в группу малоимущих (бедных) и адаптации в обществе в целом после освобождения. От эффективности мер социальной реабилитации в значительной степени зависит характер дальнейшего поведения осужденного на свободе, а в конечном итоге, состояние рецидивной преступности.

Основными компонентами социальной реабилитации бывших осужденных выступают:

- развитие социальных компетенций, связанных с приобретением умений выбора правильных социальных ориентиров, привитием заключенным, особенно отбывающим длительные сроки лишения свободы, социальных навыков, их ознакомлением с социальными гарантиями и стандартами достойного существования;

- налаживание ответственными за социальную реабилитацию государственными и общественными институтами контактов с окружением осужденного после отбывания наказания (семьей, друзьями, работодателями и др.);

- осуществление мер по оказанию адресной помощи в трудовом и бытовом устройстве освобождаемых лиц, поскольку большая часть лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не имеют необходимых материальных ресурсов для достойного существования после освобождения и потенциально относятся к группе малоимущих;

- анализ документов осужденного, в том числе подтверждающих наличие у него образования, профессиональной специальности, подтверждающих право на получение пенсии или иных социальных выплат;

- формирование у осужденного представлений о потребностях и нормативно-ценностных ориентирах достойного уровня жизни, повышение его социальной культуры в целом.

Среди перечисленных компонентов социальной реабилитации осужденных особое значение в контексте обеспечения их права на достойное существование после отбывания наказания имеет право на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами. Например, осужденные, являющиеся инвалидами первой и второй групп, а также осужденные

мужчины старше 60 лет и женщины старше 55 лет по их просьбе и представлению администрации исправительного учреждения должны быть направлены органом социальной защиты в дома инвалидов и престарелых (ч. 3 ст. 180 УИК РФ). Уголовно-исполнительное законодательство России устанавливает обязательное обеспечение осужденных, освобождаемых от наказания, бесплатным проездом к месту жительства, продуктами питания или деньгами на время проезда в порядке, устанавливаемом Правительством РФ¹.

Отдельно следует остановиться на двусмысленности смысловой нагрузки термина «социальный» в дефиниции «социальная реабилитация осужденных». Уголовно-исполнительное законодательство под социальной реабилитацией осужденных подразумевает либо безвозмездное предоставление им в натуральной или денежной форме социальной помощи за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо оказание социальных услуг администрацией исправительного учреждения. В то же время понятие «социальный» (лат. *sociū* – общество) однозначно переводится и понимается как общественный. Соответственно и данный вид помощи должен пониматься как общественный, предоставляемый институтами гражданского общества, благотворительными организациями и т.п., тогда как в законодательстве речь идет о государственной помощи, оказываемой из средств бюджетов, а не «общественных фондов потребления», как это было, например, в СССР, или тюремно-благотворительных патронажах в дореволюционной России, оказывающих на попечительных началах постпенитенциарную помощь освобожденным из мест заключения. К сожалению, роль общественных организаций в социальной реабилитации осужденных сегодня в нашей стране минимальна (встречаются отдельные примеры участия религиозных организаций в социальной реабилитации осужденных, но опять же в отличие от ряда зарубежных государств их

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 24 октября 1997 года № 1358 «О порядке обеспечения продуктами питания или деньгами на время проезда к месту жительства осужденных, освобожденных от отбывания наказания», Приказ Минюста РФ № 2 от 13 января 2006г. (в ред. от 08.09.2006г.) «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы».

деятельность не осуществляется на систематической основе¹). Вопрос же об эффективности деятельности органов государства и местного самоуправления по ресоциализации и социальной адаптации осужденных, в том числе через оказание им помощи в бытовом и трудовом устройстве после освобождения, является скорее риторическим. В результате значительная часть лиц, отбывших наказание, пополняет ряды малоимущих и бедных.

В рассматриваемой связи весьма ценен советский опыт 1920-30х гг. в сфере предупреждения бедности среди лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы. Основные направления деятельности государства по борьбе с бедностью среди осужденных подробно определены в отделе X Исправительно-трудового кодекса РСФСР (утв. Постановлением ВЦИК от 16 октября 1924г.): оказание в материальной форме социальной помощи малоимущим осужденным; предоставление им необходимой поддержки после возвращения на постоянное место жительства; обеспечение бывших осужденных временным жильем на льготных условиях; выделение ссуд для приобретения рабочих инструментов и необходимых предметов домашнего обихода; подыскание занятий лицам, освобождающимся из исправительно-трудовых учреждений; профессиональное и образовательное их развитие. Увы, но по политическим причинам многие из заявленных целей оказались декларативными, другие, положительно себя зарекомендовав, со временем «канули в лету», и советская уголовно-исполнительная система в итоге приобрела черты ярко выраженной репрессивно-карательной модели, в том числе и в вопросах постпенитенциарной реабилитации освобождаемых из мест лишения свободы.

Следствием доминирования долгие годы карательной политики в отношении лиц, имеющих конфликт с законом, является неприятие в российском общественном менталитете бывших осужденных, их отторжение, нежелание помогать им в разрешении материальных и других социальных проблем. В конечном итоге, такая гражданская позиция оборачивается для законопослушных граждан постоянной тревогой за фактор высокого уровня рецидивной преступности, неуверенностью в личной безопасности, высокой вероятностью стать жертвой преступления и т.д. Вот почему сегодня так остро ощущается

¹ См.: Hanslmaier M., Baier D. Re-examining the relationship between religion and punitiveness: Evidence from Germany // *European Journal of Criminology*. Volume 13. Issue 4. July 2016. P. 473-490.

потребность в формировании эффективно действующей и контролируемой государством общественной системы социальной реабилитации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. Причем такая система реабилитации должна основываться на принципиально новых гуманистических и демократических принципах, адекватных международно-правовым стандартам оказания социальной помощи, преодоления бедности и отношения к малоимущим гражданам.

Преодоление бедности в контексте общепризнанных идей гуманизма в условиях глобализации, унификации и интернационализации мирового пространства воспринимается сегодня в качестве одной из основных угроз безопасности не только на национальном, но и международном уровне. Незыблемая ценность права на человеческое достоинство декларируется в ст.ст. 1, 5, 22 Всеобщей декларации прав человека, ст.ст. 7, 10 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 13. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Несмотря на тот факт, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и факультативные протоколы к ней не гарантируют право на реабилитацию как таковое, практика Европейского Суда по правам человека предполагает, что осужденные, включая пожизненно осужденных, имеют возможность реабилитироваться¹.

Одним из организационно-правовых средств оптимизации и гуманизации уголовно-исполнительной системы, придания ей социальной восстановительной направленности, постпенитенциарной адаптации осужденных, отбывших наказания, является служба пробации. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008г. № 1662-р) за службой пробации закрепляются такие функции, как: социально-психологическое сопровождение осужденных, активизация использования процедур социальной реабилитации в

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950г.) (с изм. от 13.05.2004г.) (вместе с «Протоколом № 1» (Подписан в г. Париже 20 марта 1952г.), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963г.), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984г.)).

судебной практике, в частности, при назначении судами принудительных мер воспитательного воздействия, формирование и развитие института восстановительного правосудия, дальнейшее внедрение примирительных процедур и средств медиации. Здесь необходимо отметить, что в России службы, аналогичной зарубежным службам пробации¹, до сих пор не существует, хотя в экспертном сообществе в основном высказываются аргументы «за»².

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010г. №1772-р) предполагает поиск и использование новых форм и методов исправительного воздействия на осужденных, расширение в уголовно-исполнительном законодательстве направлений социальной и психолого-педагогической работы. И здесь уместно будет обратиться к опыту ряда демократических стран, в которых глубокое реформирование уголовно-исполнительного законодательства и практики его реализации привели к переходу от сугубо карательных к примирительным формам разрешения уголовных дел на всех стадиях привлечения к уголовной ответственности, в том числе стадии исполнения наказания³, появлению института восстановительного правосудия. Термин «восстановительное правосудие» вводится в научный и общественный оборот западных стран именно для обозначения комплекса средств социально-психологической реабилитации вне или наряду с механизмом уголовно-процессуального

¹ См.: Maguire M., Raynor P. Offender management in and after prison: The end of 'end to end'? // *Criminology & Criminal Justice*. Volume 17. Issue 2. April 2017. P. 138-157.

² См.: Габараев А.Ш. Пенитенциарная медиация как инструмент совершенствования уголовно-исполнительной политики Российской Федерации // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*. 2017. № 4. С. 3-5; Голодов П.В. Зарубежный опыт и перспективы создания службы пробации в России: организационно-правовые аспекты // *Вестник института. Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправление*. Вологда: Изд-во Волог. ин-та права и экон. ФСИН России, 2011. № 2 (14). С. 81-88.

³ См.: Hamilton C. Reconceptualizing Penalty: Towards a Multidimensional Measure of Punitiveness // *The British Journal of Criminology*. Volume 54. Issue 2. 1 March 2014. P. 321-343.

принуждения. Одним из средств восстановительного правосудия является, например, медиация. В настоящее время в теории выделяют три модели медиации. Во-первых, как часть системы уголовного правосудия, во-вторых, как альтернатива правосудия, в-третьих, как дополнительное средство правосудия, используемое после вынесения итогового документа по уголовному делу¹.

Отдельное внимание хотелось бы уделить вопросу реабилитации лиц, осужденных к лишению свободы с отбыванием наказания в местах лишения свободы, находящихся на значительном удалении от основного места жительства преступника и членов его семьи.

Данная проблема получила освещение в Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Полякова и другие против России»². ЕСПЧ отметил, что «реабилитация, то есть реинтеграция осужденных в общество, является обязательной для любого общества, в системе ценностей которого человеческое достоинство занимает центральное место... Статья 8 Конвенции требует от государства оказания всей возможной помощи заключенным по созданию и поддержанию отношений с людьми, находящимися вне тюрьмы, в целях содействия социальной реабилитации заключенных. В этом контексте имеет значение расположение места содержания заключенного под стражей. В то время как возмездие остается одной из целей лишения свободы, акцент в европейской пенитенциарной политике в настоящее время делается на реабилитационную цель лишения свободы, особенно к концу длительного срока тюремного заключения... Согласно Европейским пенитенциарным правилам национальные власти обязаны

¹ См.: Дворянсков И.В., Сергеева В.В., Баталин Д.Е. Применение альтернативных видов наказания в Западной Европе, США и России (сравнительно-правовое исследование). М.: РОО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», Penal Reform International, 2004. С. 19-20.

² Постановление Европейского Суда по жалобам №№ 35090/09, 35845/11, 45694/13 и 59747/14 «Полякова и другие против России» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018г.) // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vsrf.ru>.

предотвращать разрыв семейных связей и обеспечивать для заключенных разумную степень контакта с их семьями, предоставляя возможности для посещения так часто, насколько это возможно, и максимально нормальным образом».

В соответствии с общим правилом географического распределения осужденных в Российской Федерации заключенные должны отбывать наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали («регион проживания») или были осуждены («регион осуждения»). В исключительных случаях допускаются отступления от общего правила распределения. Оставляя в стороне вопрос о том, какие случаи можно считать исключительными, как несущественный в рамках дела «Полякова и другие против России», ЕСПЧ отметил, что дух и цель общего правила распределения из статьи 73 УИК РФ состоят в том, чтобы сохранить социальные и семейные связи заключенных с местом, где они проживали до заключения. Таким образом, общее правило распределения совпадает с правилом 17.1 Европейских пенитенциарных правил, и рекомендует, по мере возможностей, определять заключенных в места лишения свободы, которые находятся вблизи места их проживания или социальной реабилитации¹.

Согласно п. 2 ст. 73 УИК РФ осужденные могут быть направлены для отбывания наказания в исправительные учреждения, расположенные на территории другого субъекта Российской Федерации, в случае, когда в регионе проживания или заключения отсутствует исправительное учреждение соответствующего типа, либо в случае «невозможности» размещения заключенного в соответствующем исправительном учреждении в пределах региона проживания или региона осуждения. Российское законодательство не уточняет ни в УИК РФ, ни в Инструкции по распределению заключенных, в каких случаях может возникнуть такая «невозможность». В результате определение наличия такой «невозможности» в значительной степени зависит от решения исполнительной власти, а именно от ФСИН России, что ограничивает возможность заключенного и его или ее родных предвидеть, будет ли

¹ См.: Данилин Е.М., Давыдова Н.В. Применение Европейских пенитенциарных правил в воспитательных колониях // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 22-25.

на этом основании сделано отступление от общего правила распределения.

Европейский Суд подчеркнул, что свобода дискреционного усмотрения российских уголовно-исполнительных органов в рассматриваемой сфере недостаточно четко определена и не предоставляет заключенным надлежащей правовой защиты от превышения власти и служебных полномочий. ЕСПЧ заявил, что не находит в российской правовой системе «каких-либо механизмов гарантий, которые бы могли послужить противовесом для обширных дискреционных полномочий ФСИН России в сфере распределения заключенных, или каких-либо механизмов соизмерения конкурирующих личных и общественных интересов, и не может оценить, насколько пропорционально ограничиваются соответствующие права заинтересованных лиц. Ни пункты 2 и 4 статьи 73 УИК РФ, ни Инструкция по распределению заключенных не предусматривают даже простейшей и неформальной процедуры консультаций с заинтересованным лицом... ФСИН России не проводит консультирование с кем-либо из заключенных или их родными в процессе принятия решения об их распределении». Между тем правило 17.3 Европейских пенитенциарных правил указывает, что, по мере возможности, с заключенными следует консультироваться по поводу их первоначального распределения и по поводу любого дальнейшего перевода из одной тюрьмы в другую» (пункт 99 Постановления).

ЕСПЧ отметил, что «хотя Конвенция не предоставляет осужденным права выбирать место отбывания наказания, а тот факт, что осужденные могут быть отделены от своих семей и отбывать наказание на определенном расстоянии от них, является неизбежным следствием лишения их свободы... Для того, чтобы обеспечить уважение достоинства, присущего человеческой личности, целью государств должно стать поощрение и поддержание контактов заключенных с внешним миром. Для достижения этой цели национальное законодательство должно предоставить заключенному (или, при необходимости, его (ее) родственникам) реальную возможность выдвигать свои требования до того, как государственные органы власти примут решение о размещении его (ее) в определенное исправительное учреждение, а также убедиться в том, что какие-либо другие их распоряжения соответствуют требованиям статьи 8 Конвенции» (пункт 100 постановления).

В отношении переводов заявителей из одного учреждения в другое исправительное учреждение ЕСПЧ пришел к закономерному

выводу, что правоприменительная практика ФСИН России выражается в отклонении ходатайств осужденных о переводе. Ответы ФСИН России на жалобы заявителей показывают, что органы исполнительной власти российской пенитенциарной системы не учитывают обстоятельств частной жизни заключенных и не рассматривают их заинтересованность в поддержании семейных связей в качестве достаточного основания для их перевода в другое исправительное учреждение по смыслу второго пункта статьи 81 УИК РФ.

Следует согласиться с правовыми позициями ЕСПЧ. Действительно, в российском законодательстве отсутствуют требования, обязывающие ФСИН России учитывать потенциальную (опосредованную) взаимосвязь территориального (географического) местоположения исправительного учреждения и семейной жизни заключенных и их родных, оценивать последствия отклонения ходатайства заключенного о переводе в другое исправительное учреждение с точки зрения сохранения семейных и общественных связей как важнейших предпосылок последующей ресоциализации и реабилитации осужденных после освобождения из мест лишения свободы.

Практический интерес обращения к институту социальной реабилитации осужденных, отбывших наказание, обусловлен конституционными принципами (ст. 7 Конституции РФ) социального государства и гарантирования каждому права на достойную жизнь (ст.ст. 21, 37, 38, 39 и др. Конституции РФ). Значительная доля бывших осужденных относятся к группе риска оказаться за чертой бедности после освобождения из мест лишения свободы. Поэтому сосредоточивая основные усилия на определении содержания социально-экономических и организационных мер снижения числа малоимущих среди осужденных, не следует оставлять без внимания сугубо уголовно-исполнительные аспекты проблемы, среди которых одним из важнейших является вопрос социальной реабилитации преступников как элемента обеспечения их права на достойное существование после освобождения из исправительных учреждений.

4.6. Государственно-правовой механизм социальной защиты лиц, пострадавших в результате террористического акта

В случае совершения террористического акта официальные власти должны создавать не только эффективные механизмы предупреждения угроз личной безопасности и реагирования на чрезвычайные ситуации, но и развивать государственно-правовой институт социальной защиты потерпевших от противоправных действий террористов. На самом высоком международном уровне обращается внимание на важность исключительно гуманного отношения к лицам, потерпевшим от насильственных преступлений. В заключительном документе V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 13 сентября 1975г.) указывается, что «... символическое возмещение ущерба вряд ли сможет хотя бы частично компенсировать боль и страдания, перенесенные потерпевшими и их семьями». Не меньшее значение имеет содержание п. 4 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985г., где подчеркивается необходимость отношения к жертвам преступлений, основанного на сострадании и уважении их человеческого достоинства.

Пункт 1 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью определяет в качестве «жертвы» лиц, которым «причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате ... нарушения действующих национальных уголовных законов государств-членов». Потерпевшие-жертвы насильственных преступлений имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством.

Согласно п. 12 Декларации «в тех случаях, когда компенсацию невозможно получить в полном объеме от правонарушителя или из других источников, государствам следует принимать меры к предоставлению финансовой компенсации:

- а) жертвам, которые в результате тяжких преступлений получили значительные телесные повреждения или существенно подорвали свое физическое здоровье;
- б) семьям, в частности иждивенцам лиц, которые умерли или стали физически или психически недееспособными».

В соответствии со ст. 52 Конституции РФ права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, а государство им обеспечивает доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. В отношении лиц, пострадавших в результате террористической акции, правовая позиция Конституционного Суда заключается в том, что возмещение вреда жертвам терроризма имеет публично-правовую природу. В своем Определении от 27 декабря 2005 г. № 523-О «По жалобе граждан Бурбан Е.Л., Жирова О.А., Миловидова Д.Э., Старковой Т.М. на нарушение их конституционных прав положениями ст. 17 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» Суд пришел к выводу, что «государство, принимает на себя ответственность за действия третьих лиц, выступая тем самым гарантом возмещения ущерба пострадавшим. Государство в данном случае берет на себя компенсацию причиненного вреда как орган, действующий в публичных интересах, преследующий цели поддержания социальных связей, сохранения социума. Организуя систему компенсаций, государство выступает не как причинитель вреда (что требовало бы полного возмещения причиненного вреда) и не как должник по деликтному обязательству, а как публичный орган, выражающий общие интересы»¹.

В п. 1 ст. 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 18.04.2018г.) «О противодействии терроризму» установлено, что государство осуществляет в порядке, предусмотренном Правительством РФ, компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым причинен ущерб в результате террористического акта. Название статьи 18 «Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта», о которой здесь идет речь, на первый взгляд, имеет гражданско-правовой характер, в содержании статьи используются гражданско-правовые конструкции, свойственные имущественным обязательствам, возникающим из причинения вреда. Однако интерпретационный смысл заключается в другом, в компенсационных выплатах. Законодатель вслед за Конституционным Судом в нормативном регулировании государственно-правового механизма социальной помощи

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 523-О «По жалобе граждан Бурбан Е.Л., Жирова О.А., Миловидова Д.Э., Старковой Т.М. на нарушение их конституционных прав положениями ст. 17 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1326.

потерпевшим от актов терроризма и попавшим в тяжелую жизненную ситуацию последовательно воплощает идею о публично-правовой, а не гражданско-правовой природе ответственности государства за акты терроризма. Российская Федерация в лице федеральной и региональной казны осуществляет именно компенсацию ущерба жертвам за реальных причинителей вреда (террористов и их пособников), а не выступает в роли должника по деликтному обязательству. Перемещение механизма возмещения вреда в сферу публичного права коренным образом меняет его смысл и предполагает равный масштаб выплат разным лицам¹. Именно такую систему компенсационных выплат и разработало Правительство РФ. Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. № 110 (в ред. 30.05.2018г.) «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»² устанавливает выплаты единовременного пособия в размере 1 млн. руб. – членам семей граждан, погибших в результате террористического акта (в равных долях каждому члену семьи); 400 тыс. руб. – гражданам, получившим в результате террористического акта тяжкий вред здоровью или средней тяжести вред; 200 тыс. руб. – гражданам, получившим в результате террористического акта легкий вред здоровью; 100 тыс. руб. – гражданам из числа заложников, не получившим в результате террористического акта вреда здоровью. За утрату имущества указанным Постановлением Правительства РФ предусматривается 50 тыс. руб. – за частично утраченное имущество на каждого человека; 100 тыс. руб. – за полностью утраченное имущество на каждого человека, пострадавшего в результате террористического акта.

При компенсации морального вреда лицам, пострадавшим от актов терроризма, правоприменительная практика сталкивается с

¹ См.: Нардина О.В. Восстановление прав жертв преступлений и террористических актов: проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2009. № 1. С. 19-24.

² См.: Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. № 110 (в ред. от 30.05.2018г.) «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 809.

проблемой определения стоимости жизни в случае гибели людей. Как пишет В. Скрынник, «происходит подмена понятий, то, что весь мир рассчитывает как материальный ущерб, наше законодательство относит к вреду моральному...»¹. Безусловно, человеческая жизнь бесценна, но во всем мире существуют законодательно закрепленные методики, которые позволяют определить ее экономический эквивалент. Представляется давно назревшим законодательно закрепить единый для всех органов власти базовый уровень определения размера стоимости человеческой жизни и методику определения ее окончательного размера, придерживаясь которой суды и органы исполнительной власти смогут определять размер компенсации вреда с учетом требований разумности и справедливости.

Пункт 13 Декларации основных принципов для жертв преступления и злоупотребления властью (раздел «Компенсации») гласит: «Следует содействовать созданию, укреплению и расширению национальных фондов для предоставления компенсации жертвам. При необходимости в этих целях могут создаваться и другие фонды, в том числе в тех случаях, когда государство, гражданином которого является жертва, не в состоянии возместить жертве причиненный ей ущерб». В отличие от зарубежных стран в России подобных государственного и общественных фондов, оказывающих поддержку жертвам насильственных преступлений и терроризма, нет. Хотя для учреждения государственного фонда в нашей стране существуют правовые основания. Российская Федерация ратифицировала конвенцию «О борьбе с финансированием терроризма», принятую резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1999 года в Нью-Йорке². После ратификации создана и функционирует Федеральная служба по финансовому мониторингу, в компетенцию которой входит в том числе выявление теневых доходов и схем финансирования террористов. Конфискованные средства

¹ Скрынник В. Теракт – должно ли отвечать государство? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.jusprivatum.ru/mat2.htm>.

² См.: Международная конвенция «О борьбе с финансированием терроризма» принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1999 года в Нью-Йорке // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1059; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма» // Российская газета. 2002. 13 июля.

организованных террористических групп и могли бы аккумулироваться в специализированном внебюджетном государственном фонде для последующего осуществления компенсационных выплат жертвам террористических актов и оказания им социальной помощи.

Еще одним альтернативным вариантом возмещения ущерба жертвам терактов, их имуществу должно стать страхование. В настоящее время в России наблюдается процесс становления рынка страхования от террористических рисков. 20 декабря 2001 года был создан Российский антитеррористический страховой пул (РАТСП), основной целью которого стало формирование национальной емкости для страхования и перестрахования риска терроризма. В число его участников входят крупные российские страховые компании, но пока что деятельность РАТСП ограничена территорией СНГ. В планах страхового объединения – выход на международный рынок перестрахования для возмещения крупных рисков. Эта процедура является очень сложной, так как «особенность риска такова, что очень трудно предсказать частоту наступления события, накопленная статистическая информация не позволяет применять классические методы оценки риска при его страховании, а огромный масштаб убытков затрудняет его размещение на перестраховочном рынке»¹. Кроме того, «все договоры обращены исключительно на имущество: крупные торговые центры, банковские и производственные здания, посольства и т.п. А вот жизни и здоровье сотрудников как возможных жертв пока не страхует никто – традиции нет»². Сферой применения механизма обязательного страхования террористических рисков могут стать спортивно-зрелищные мероприятия, концерты и другие массовые акции, которые сопряжены с опасностью терроризма³.

Вслед за Декларацией основных принципов для жертв преступления и злоупотребления властью (п. 14 раздела «Социальная

¹ Узлиян А. Insurance vs. terrorism // Страховой случай. 2006. № 5. С. 6-7.

² Федотова И. «Кто виноват» и «кто заплатит»? Страхование террористических рисков зависло в правовой неопределенности // Российская газета. 2004. 13 октября.

³ См.: Нардина О. Возмещение вреда жертвам насильственных преступлений и террористических актов. Проблемы и пути создания в Российской Федерации системы правового регулирования названных отношений // Закон и право. 2008. № 12. С. 7-8.

помощь)), предусматривающей «оказание жертвам <преступлений> необходимой материальной, медицинской, психологической и социальной помощи по правительственным, добровольным, общинным и местным каналам», часть 2 ст. 19 Закона «О противодействии терроризму» среди мер социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, осуществляемых в целях их социальной адаптации лиц и интеграции в общество, называет «психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, правовую помощь, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья».

Таким образом, в силу столкновения геополитических, межэтнических и религиозных интересов Россия объективно относится к числу государств с высоким уровнем террористических рисков. Поэтому в нашей стране существует потребность в наличии государственно-правового механизма, способного адекватно реагировать на угрозы террористического характера путем оперативного оказания потерпевшим и жертвам террористических акций необходимой материальной (в натуральном и денежном виде) и социальной помощи.

4.7. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в механизме выстраивания государственно-правовой социальной политики

Поскольку в соответствии с Конституцией РФ социальная функция возлагается как на федеральную власть в целом, так и на отдельно взятый субъект Федерации, то немаловажная роль в конституционном механизме выстраивания государственно-правовой социальной политики отводится конституционным (уставным) судам, созданным в 16 регионах и принимающим самое непосредственное участие в преодолении широкого круга острых социальных проблем, связанных с естественным сокращением численности населения, миграционной убылью, ухудшением возрастной структуры населения области, сокращением доли трудоспособного населения в общей численности жителей.

От того, насколько социальное законодательство отвечает конституционным требованиям, соответствует им и какова степень адекватности деятельности исполнительных органов, местной администрации в решении социальных задач во многом зависит внешний облик и внутренняя суть проводимой социальной политики.

При несогласии определенных политических сил с принятыми решениями, которые, по их мнению, не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации, существует предусмотренный конституционный механизм их разрешения. Во всех цивилизованных государствах им является отправление конституционного правосудия, которое обеспечивает конструктивность и гарантированность реализации фундаментальных основ конституционализма, в котором конституционное толкование придает последнему стабильность и эффективность, где стержнем является верховенство закона, охрана правопорядка и гуманизм.

Органы регионального конституционного правосудия выступают «медиатором» между законодательными и исполнительными органами власти. Конституционные (уставные) суды осуществляют интерпретацию положений региональных законов, в том числе в социальной сфере, тем самым адаптируя их под сложившиеся общественно-исторические и социально-правовые условия каждого конкретного региона в отдельности.

Основные полномочия конституционных (уставных) судов субъектов РФ, отраженные в конституциях (уставах) субъектов РФ и региональных специализированных законах, разнятся от региона к региону, чаще всего это: право законодательной инициативы (Конституционный суд Республики Башкортостан); невозможность рассматривать дела в случае, если от них зависит личная судьба судей конституционного (уставного) суда (Конституционный Суд Республики Тыва); право толкования конституций и уставов (Конституционный Суд Республики Дагестан). Конституция Республики Саха (Якутия) уполномочивает Конституционный Суд республики проверять конституционность актов Верховного Совета, президента и Кабинета министров республики; давать заключения: о конституционности внутрифедеральных, международных договоров республики, а также действующих на ее территории международных договоров, заключенных РФ; о соответствии законов и иных нормативных актов Федеративному договору и Конституции РФ.

Конституционным (уставным) судам опосредованно принадлежит право решать социальные задачи путем должного реагирования на обращения граждан.

Так, в 2018 году в Конституционный Суд Республики Адыгея поступило 8 письменных обращений граждан социальной

направленности; в 2017 году – 9; в 2016 году – 11¹. Обращения поступили: при проведении личного приема – 4 обращения; по почте – 3; по электронной почте – 1. Анализ письменных обращений, выявил следующие тенденции: от жителей города поступило – 5 обращений; районов – 2. Проблемы, затронутые в жалобах, касались: вопросов правового характера – 3 обращения; вопросов ЖКХ – 4; социальной направленности – 1. Анализируя статистику обращений в Конституционный Суд Республики Адыгея можно сделать вывод, что за правовой помощью стали активно обращаться жители районов республики: 28% от общего количества обращений (в 2017 году – 16%, в 2016 году – 19%). По роду занятий в 2018 году в Суд обратились представители трудоспособного населения – 74 человека (2017 г. – 68), пенсионеры – 31 (2017 г. – 46).

В век скоростных технологий, при острой необходимости получения реальных данных, должна быть доступная информационная среда. В целях реализации принципа гласности и открытости конституционного судопроизводства для широкого круга лиц на Интернет-сайтах конституционных (уставных) судов работает электронная приемная, с помощью которого граждане имеют возможность оставить свое обращение (Конституционный Суд Марий Эл, Конституционный Суд Республики Северная Осетия – Алания).

В ряде субъектов Федерации (Чеченская Республика, Республика Марий Эл), во исполнение Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» сотрудниками аппарата суда осуществляется ежедневный прием граждан, оказывается бесплатная правовая помощь, проводятся консультации. Так, в 2018 году Председателем Конституционного Суда Чеченской республики было принято и рассмотрено 16 обращений граждан, из них: 5 – по трудоустройству (обращения рассмотрены и приняты положительные решения); 5 обращений направлены в иные органы государственной власти Чеченской Республики по подведомственности существующих у граждан вопросов; по 6 обращениям даны разъяснения консультативного характера. Такая доступность правосудия является элементом реализации социальной политики региона.

¹ Здесь и далее используются статистические данные и акты, размещенные на официальных сайтах конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.

За свою многолетнюю работу (с 1996 г.) Конституционный Суд Республики Башкортостан рассмотрел 156 обращений (вынесено 38 постановлений и 118 определений), из них 39 дел, связанных с социальной сферой (29 завершились отказом в принятии к рассмотрению обращений и 10 разрешены Судом). Основную массу разрешенных дел составляли вопросы о проверке конституционности положений нормативных актов о социальной поддержке жертв политических репрессий, инвалидов.

Примерно $\frac{3}{4}$ всех обращений в конституционные (уставные) суды, связанные с социальными вопросами, основаны на нормах о праве каждому на гарантированное социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца (Республика Дагестан, Республика Карелия).

Обращения граждан в Конституционный Суд Республики Дагестан затрагивали вопросы защиты их конституционных прав и свобод, в том числе охраны трудовых, жилищных прав, социальной защиты, права собственности и другие. Запросы других субъектов касались организации публичной власти и государственного строительства, избирательных и трудовых прав граждан, вопросов в сфере экологии и хозяйственно-экономической деятельности, порядке утверждения кандидата на должность главы администрации района, города, нарушении избирательных прав граждан, проверке конституционности отдельных положений Устава муниципального образования, об оплате труда работников бюджетной сферы, толковании отдельных положений Конституции Республики Дагестан.

Отметим, что Постановления Конституционного Суда Республики Дагестан по делу о толковании статей регионального основного закона признаются в качестве официального приложения к тексту¹.

За 2018 год в Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания поступило 60 обращений граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений. По принятым к рассмотрению обращениям Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания было

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан № 1-П от 3 октября 2000 г. «По делу о толковании статей 1 (части 1 и 3), 14, 17 (часть 1), 19 (часть 2), 22, 39 (часть 5) Конституции Республики Дагестан» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ksrd.ru/court%20decisions/judgments>.

вынесено 5 определений и 4 постановления (3 акта были признаны соответствующими Конституция республики, 1 акт – не соответствующим Конституции Республики Северная Осетия-Алания). Так, в одном из обращений заявитель М.Б. Зураева оспаривала конституционность введенных нормоположений в части установления критериев нуждаемости. Суд в своем Постановлении признал, что региональным законодательством не предусмотрено какого-либо компенсаторного механизма, направленного на смягчение неблагоприятных последствий такой отмены для родителей (законных представителей), получавших компенсацию на основании ранее действовавшего правового регулирования. Тем самым были нарушены принципы социального государства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, а также требования справедливости и соразмерности, которые должны соблюдаться при осуществлении правового регулирования в этой сфере. Таким образом, положения части 5 статьи 17 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 27 декабря 2013 года № 61-РЗ «Об образовании в Республике Северная Осетия-Алания» признаны не соответствующими Конституции Республики Северная Осетия-Алания¹.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 17 декабря 2018 года № 4-П по делу о проверке конституционности положений части 5 статьи 17 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 27 декабря 2013 года №61-РЗ «Об образовании в Республике Северная Осетия-Алания» (в редакции Закона Республики Северная Осетия-Алания от 3 июня 2017 года №37-РЗ) и пункта 2.1 Положения о порядке назначения и выплаты компенсации части родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, утвержденного постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 25 апреля 2014 года №122 «О порядке назначения и выплаты компенсации части родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования» (в редакции постановления Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 7 ноября 2017 года № 401) в связи с запросом гражданки М.Б. Зураевой [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ksrso.ru/files/postanovlenie_ot_17.12.2018_g.____4-p.pdf.

В случае признания конституционным (уставным) судом оспариваемых нормативных положений не соответствующими конституции (уставу) законодателю предлагается устранить нарушения правового регулирования, парализующие реализацию законного права указанными категориями граждан¹.

Что касается вопросов по непосредственному исполнению судебных актов, а именно обеспечению их надлежащего исполнения, то недостаточным будет формальное закрепление результата конституционного судопроизводства лишь воспроизведением компетентным органом резолютивной части постановлений суда. Важным является учитывать и воплощать результат деятельности конституционного (уставного) суда, выраженный в решениях сформулированной правовой позицией. Она и есть ядро решений.

В Постановлении Конституционного Суда Республики Ингушетия 21-П от 18 марта 2019 г. по делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 3 Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев из Чеченской Республики в рамках подпрограммы «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2014-2016 годы» государственной программы Республики Ингушетия «Развитие сферы строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Ингушетия», утвержденного Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 12 сентября 2014 года №180, в связи с жалобами граждан Базоркиной А.А. и Шанхоева Г.Х-М Суд сформулировал ряд правовых позиций: установление в качестве основания для отказа в предоставлении жилого помещения вынужденному переселенцу получение им ранее государственной

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П от 10 декабря 2013 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2004 года № 64 «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа» и абзаца третьего пункта 15 Порядка осуществления денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, утвержденного Постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2011 года № 20, в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ksrd.ru/court%20decisions/judgments>.

помощи на строительство (приобретение) жилья при том, что в рамках названной подпрограммы жилье предоставлялось иным лицам из той же категории, ранее получавшим те или иные виды государственной помощи на приобретение (строительство) жилья, не отвечает конституционным принципам справедливости, равенства и соразмерности; такое установление различий в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания, не соответствует требованиям Конституции Республики Ингушетия.

Конституционным Судом Республики Ингушетия за 6 месяцев 2019 году вынесены судебные акты по 9 обращениям: 6 определений и 3 постановления. По трем делам суд признал ряд нормативных актов противоречащими Конституции Республики Ингушетия.

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики последний раз рассматривал дело в 2017 году, о чем было вынесено Определение № 1-О/2017 от 16 февраля 2017 г.¹. За весь период работы (1994-2019 гг.) Судом было рассмотрено 35 дел (вынесено 13 постановлений и 22 определения).

По состоянию на 1 марта 2019 года Конституционный Суд Республики Карелия за весь период своей деятельности вынес 119 постановлений. В Постановлении от 11 июля 2014 года Суд предложил создать преимущества, гарантирующие достижение реального равенства прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с основными правами и свободами человека и гражданина, а также механизмов реализации таких преимуществ. Потому что коренные малочисленные народы, как и любые национальные меньшинства, объективно обладают меньшими возможностями для самовыражения и отстаивания своих прав и интересов.

¹ См.: Определение № 1-О/2017 от 16 февраля 2017 г. «По жалобе гражданки Раи Хамзетовны Саральповой на нарушение ее конституционных прав и свобод Постановлением и.о. Главы местной администрации Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики от 07 июля 2015 года №347 «О досрочном расторжении трудового договора с руководителем МКУ «Отдела ЗАГС местной администрации Урванского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kskbr.ru/index.php/resheniya/2017-god>.

За период деятельности в адрес Конституционного Суда Республики Марий Эл (с 1998 г.) поступило 78 обращений в виде запросов органов государственной власти и жалоб граждан или их объединений.

Одним из последних рассмотрений было обращение В.В. Шашковой, семье которой, имеющей в своем составе трех несовершеннолетних детей, находящихся на иждивении родителей, и являющейся многодетной, прекращена ежемесячная денежная выплата, назначаемая семьям при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет. Судом установлено, что оспариваемое правовое положение не может рассматриваться как ограничивающее, отменяющее или умаляющее права заявителя, гарантированные Конституцией Республики Марий Эл, поскольку направлено на создание благоприятных условий для обеспечения социальной защищенности многодетных семей. Определение порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты семьям при рождении третьего ребенка или последующих детей произведено в пределах полномочий, предоставленных Республике Марий Эл, как субъекту РФ, с учетом финансовых возможностей республиканского бюджета Республики Марий Эл, и не может рассматриваться как противоречащее Конституции Республики Марий Эл¹.

Конституционный Суд Республики Татарстан в 2018 году принял 35 итоговых решений, в том числе 3 постановления по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления и 32 определения по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод (в 2017 году – 31 решение, в том числе 6 постановлений и 25 определений). Предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан в 2018 году стали: 21 закон Республики Татарстан, 7 постановлений Кабинета Министров

¹ См.: Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 12 октября 2017 года по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл абзаца первого пункта 2 Порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты семьям при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, утвержденного постановлением Правительства Республики Марий Эл от 7 сентября 2012 года № 335, в связи с жалобой гражданки Шашковой Веры Васильевны [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://mari-el.gov.ru/const_court.

Республики Татарстан и 10 нормативно-правовых актов органов местного самоуправления (2017 году – 6 законов Республики Татарстан, 9 постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан и 28 нормативных правовых актов органов местного самоуправления). Таким образом, налицо тенденция, с одной стороны, значительного роста количества жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан законами Республики и уменьшения жалоб на нарушение конституционных прав и свобод нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, с другой.

Конституционный Суд Республики Коми сформировал следующие правовые позиции по вопросам социального обеспечения:

прожиточный минимум, среднедушевой доход и методика оценки нуждаемости семьи являются системообразующими понятиями применения государственных мер по оказанию адресной социальной помощи, поэтому попытка применения этих мер без четкого нормативного определения даже одного из этих понятий образует конституционный дефект нормы, делая такое применение произвольным¹;

провозглашенный в статье 17 Конституции Республики Коми принцип равенства перед законом и судом означает, прежде всего, единообразное применение закона и судебной процедуры ко всем гражданам без исключений. Имущественное, должностное, социальное, национальное, религиозное и тому подобное равенство не может создавать привилегий отдельным гражданам или группам граждан для применения или неприменения к ним того или иного закона. Однако, это не исключает дифференциацию прав по социально-оправданным критериям, к каким относится рассматриваемый в настоящем деле вопрос о снижении социальной помощи гражданам, имеющим сверхнормативное (по социальным нормам) жилье².

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 18 января 2000 г. по делу о проверке конституционности статей 5 и 7 Закона Республики Коми «О прожиточном минимуме в Республике Коми»; абзац третий пункта 4 мотивировочной части) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ksrk.rkomi.ru>.

² См.: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 30 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 Указа Главы Республики Коми от 26 декабря 1997 года № 357 «О мерах по совершенствованию системы оплаты жилья и коммунальных

Уставный суд Санкт-Петербурга в Постановлении от 27 февраля 2018 года № 001/18-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений статьи 1 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 407-65 «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в Санкт-Петербурге» по жалобе гражданина М.В. Спасова признал законодательные акты соответствующими Уставу Санкт-Петербурга. Примечателен тот факт, что судьи этого органа конституционной юстиции регулярно выражают свое особое мнение. В частности, судья А.В. Шевченко в своем особом мнении указал, что Уставный суд не применил действующее жилищное законодательство к отношениям, связанным с предоставлением социальной выплаты для приобретения жилья, несмотря на то, что данная выплата является формой обеспечения жилым помещением, то есть мерой социальной поддержки в жилищной сфере, и связана с постановкой на учет нуждающихся в жилых помещениях.

Наиболее интенсивно работающим судом является Уставный Суд Калининградской области. В 2018 году Судом вынесено 123 решения, из них: 10 постановлений, 113 определений. По своему содержанию указанные выше постановления и определения Уставного Суда касались вопросов: порядка назначения и деятельности мировых судей в Калининградской области; порядка подписания и выдачи удостоверения судьи судьям Уставного Суда Калининградской области и мировым судьям (Определение от 17.01.2018 № 7-О); установления тарифов на питьевую воду (питьевое водоснабжение), водоотведение (Постановление от 14 февраля 2018 года № 3-П) и т.д.

В 2019 году в Уставный Суд Свердловской области обратилась гражданка С.А. Фарленкова с запросом о проверке соответствия Уставу Свердловской области пункта 3 статьи 13 Закона Свердловской области о культурной деятельности. Заявителем оспаривались нормативные положения пункта 3 статьи 13 Закона Свердловской области о культурной деятельности в той части, в которой ими не предусматривалось право на компенсацию расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг работникам государственных и

услуг, оказываемых населению, в период реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Республике Коми»; абзац первый пункта 3 мотивировочной части [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ksrk.rkomi.ru>.

муниципальных учреждений культуры и искусства, расположенных в поселках городского типа и сельских населенных пунктах за пределами Свердловской области (в других субъектах Российской Федерации). По мнению Уставного Суда, Свердловская область, действуя в пределах своих дискреционных полномочий и в целях социальной поддержки отдельных категорий граждан, за счет собственных средств установила дополнительные меры социальной поддержки. Отсутствие в нормативных положениях возможности предоставления мер социальной поддержки тем пенсионерам, которые работали и проживали в сельской местности на территории другого субъекта РФ и где они получали компенсацию расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг не противоречит федеральному законодательству и не может рассматриваться, как нарушение конституционных прав заявителя и Устава Свердловской области.

Рассматривая обращения граждан, связанные с социальными вопросами, осуществляя толкование нормы социального законодательства, реализуется и соблюдается важнейший фундаментальный конституционный принцип – принцип равенства. Рандомное следование за «идеальной» формой конституционализации, как правило, ни к чему не приводит. В целях недопущения существенного снижения гарантий социальной защищенности, а также создания равных условий для лиц, имеющих одинаковый статус граждан – получателей мер социальной поддержки, представляется, что идеальна та конституционная система, где взаимодействуют все ветви власти, в которую с учетом научного обобщения и осмысления практики применения конституционно-правовых норм, потребностей общества в целом, а не отдельных его институтов, своевременно вносятся точечные изменения, обусловленные соответствующим уровнем развития гражданского общества, политических и государственных институтов, направленные на их дальнейшее совершенствование и развитие, в том числе и в первую очередь – на всестороннее совершенствование и развитие самого человека как центральной фигуры и основной цели всех преобразований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обеспечение условий достойной жизни и создание эффективной системы предоставления государственной и негосударственной социальной помощи нуждающимся гражданам является важной проблемой современного этапа развития правовой политики Российского государства. Ввиду масштабности и интенсивности произошедших за последнее время изменений социально-экономической, политической и международной ситуации представляется необходимым дальнейшее исследование как комплексных научно-практических проблем института социальной помощи малоимущим гражданам, так и наиболее актуальных аспектов правового регулирования конкретных видов социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, в том числе с учетом региональной специфики.

Осмысление перспектив построения социального государства в Российской Федерации на уровне международно-правовых стандартов достойного существования, требует не только определения целей, принципов, возможностей социальной помощи малоимущим гражданам в условиях выхода отечественной экономики из кризисного состояния, но и рассмотрения экономических, политических и правовых предпосылок формирования социального государства как более высокой ступени правового государства. Социальная ориентированность политической, экономической и правовой систем достигается с развитием рыночных отношений, усилением административных и судебных гарантий прав частных собственников, укоренением ценностей постиндустриального информационного общества и, прежде всего, кардинальным изменением места и роли личности в структуре взаимоотношений правового государства и гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Азарнина И.В. Правовое регулирование предотвращения чрезвычайных ситуаций социально-политического характера при реализации пенсионных прав граждан в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 212 с.
2. Алексушин Г.В. История правоохранительных органов. Самара: Изд-во АНО «ИА ВВС» и АНО «Ретроспектива», 2012. 312 с.
3. Андрющенко О.Е., Кобзева А.М. Социальная политика СССР в отношении военнослужащих и их семей в послевоенные годы (1945-1953). // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2016. Том 10. № 1. С. 13-16.
4. Антипьева Н.В. Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2000. 27 с.
5. Антология социальной работы. Том 1: История социальной помощи в России. М. Сварогъ, 1994. 278 с.
6. Астафичев П.А. Свобода экономической деятельности и право на достойный уровень жизни в конституционном праве России // Ежегодник Конституционной Экономики. 2019 / отв. ред. и сост. А.А. Ливеровский, науч. ред. Г.А. Гаджиев, руководитель проекта и сост. П.Д. Баренбойм. М.: ЛУМ, 2019. С. 63-73.
7. Астафьева Н.Г., Быкова М.В. Социальная поддержка семей, оказавшихся в трудной ситуации // Социальная педагогика в России. 2010. № 4. С. 24-28.
8. Барсукова В.Н. Право человека на достойную жизнь: общая характеристика // Современное право. 2016. № 1. С. 5-11.
9. Басов Н.Ф. Социальное обеспечение, защита и поддержка инвалидов в России: советский период и современность // Вестник ПСТГУ. Педагогика. Психология. 2010. Вып. № 4 (19). С. 56-69.
10. Басов Н.Ф. История социальной работы: практикум. М.: Дашков и К°, 2007. 337 с.
11. Белхароев Х.У. Государственно-правовая политика России в обеспечении продовольственной безопасности // Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 212-224.
12. Бескровный Л.Г. Хрестоматия по русской военной истории. М.: Военное изд-во, 1947. 639 с.
13. Бессчетнова О.В. Социальная политика и социальная защита в России: сущность и перспективы развития // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 16. С. 158-163.

14. Блинова В.В. Нормативно-правовые основы борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью в годы Великой Отечественной войны // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2015. № 25. С. 16-23.
15. Бугрова Т.М. Право как средство демографической политики Российского государства (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 198 с.
16. Буяков А.Ю. Юридические коллизии и способы их устранения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 30 с.
17. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. 54 с.
18. Василькова Ю.В. Лекции по социальной педагогике (На материалах отеч. образования). 2-е изд., доп. и перераб. М.: ГФ «Полиграфресурсы», 1998. 424 с.
19. Велиева Д.С. Проблемы конституционной концептуализации понятия «достойная жизнь» // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 74-84.
20. Габараев А.Ш. Пенитенциарная медиация как инструмент совершенствования уголовно-исполнительной политики Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 4. С. 3-5.
21. Галагузова М.А., Галагузова Ю.Н., Штинова Г.Н., Тищенко Е.Я., Дьяконов Б.П. Социальная педагогика: курс лекций: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / под общ. ред. М.А. Галагузовой. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003. 416 с.
22. Гирич Е.А. Развитие пенсионного обеспечения в досоветский период // Власть закона. 2017. № 3 (31). С. 232-243.
23. Голодов П.В. Зарубежный опыт и перспективы создания службы пробации в России: организационно-правовые аспекты // Вестник института. Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправление. Вологда: Изд-во Волог. ин-та права и экон. ФСИН России, 2011. № 2 (14). С. 81-88.
24. Горшенин К.П. Правовое регулирование труда рабочих и служащих в первый год советской власти. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. 102 с.

25. Грек Н.В. Социальная поддержка материнства в России: гендерный анализ современных социальных реформ: на примере материнского капитала и родовых сертификатов: дис. ... канд. соц. наук. Саратов, 2012. 172 с.
26. Григорьев М.Ю. Теоретико-методологические подходы формирования экономической безопасности в современных условиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Чебоксары, 2007. 23 с.
27. Гурьянова Т.А. Развитие психологической готовности к материнству на стадии планирования беременности, во время беременности и после родов: дис. ... канд. псих. наук. Барнаул, 2004. 176 с.
28. Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 180 с.
29. Дадалко В.А. Продовольственная безопасность как составляющая национальной и экономической безопасности государства // Вестник УГАТУ. 2013. Т. 17. № 7 (60). С. 17-25.
30. Данилин Е.М., Давыдова Н.В. Применение Европейских пенитенциарных правил в воспитательных колониях // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 22-25.
31. Дворянсков И.В., Сергеева В.В., Баталин Д.Е. Применение альтернативных видов наказания в Западной Европе, США и России (сравнительно-правовое исследование). М.: РОО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», Penal Reform International, 2004. 90 с.
32. Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М.: Изд-во книжного магазина Гросман и Кнебель, 1897. 87 с.
33. Дмитриева И.К. Основные принципы трудового права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dslib.net/trud-pravo/osnovnye-principy-trudovogo-prava.htm>.
34. Древнерусская литература / сост., предисл. и коммент. М.П. Одесского. М.: Слово, 2001. 736 с.
35. Евдошенко И.В. Временное правительство и реформы трудовых отношений в России (февраль-октябрь 1917 г.). // Вестник Южно-уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68-2). С. 67-73.
36. Енгоян Э.Ю. Историко-правовой анализ эволюции идей о предупреждении преступности (на примере Российского государства) // Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 877-880.

37. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1983. 352 с.
38. Жилин Г.А. Понятие целевых установок в гражданском судопроизводстве // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 83-93.
39. Журавлев В.И. Теория и практика благотворительной деятельности: монография. Владимир: Шерлок-пресс, 2016. 288 с.
40. Зайнышев И.Г. Теория и методика социальной работы: учебное пособие. М.: Союз, 1994. 339 с.
41. Зинченко Д.В. Государственная политика по борьбе с профессиональным нищенством в России (1837-1903 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2010. 22 с.
42. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 октября.
43. Зорькин В.Д. Право – для человека // Российская газета. 2008. 25 ноября.
44. Иванова С. В., Киреев Ю. А., Бочарова К. А. История развития пенсионного обеспечения в России // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Казань, октябрь 2016 г.). Казань: Бук, 2016. С. 84-87.
45. Инжеватов А.К. К вопросу о достойном уровне жизни (правовой аспект) // Молодой ученый. 2016. № 6. С. 71-73.
46. Испытано временем: 100 лет обязательному социальному страхованию в России (1912-2012 гг.): монография / под науч. ред. А.В. Морозова. Казань: Изд-во КНИТУ, 2012. 213 с.
47. История социальной работы: учебное пособие для студентов вузов / под ред. П.Я. Циткилова. Ростов н/Д: Феникс, 2006. 448 с.
48. Калашников С.А. Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики: дис. ... докт. экон. наук. М., 2003. 330 с.
49. Каллистратова Р.Ф. Босанац М. Внебрачная семья: Пер. с сербохорват. / Под ред. Н.М. Ершовой. М.: Прогресс, 1981. 208 с. // Советское государство и право. 1983. № 6. С. 141-143.
50. Капустина О.В. Ленинская страховая программа: воплощение в СССР // Наука и образование: современные тренды. 2015. № 3 (9). С. 14-26.
51. Капустина О.В. Деятельность советского государства по совершенствованию пенсионного обеспечения граждан: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2010. 408 с.
52. Кацалова Н.Ф. У истоков женского образования в России // Проблемы и перспективы развития образования: материалы Междунар.

науч. конф. (г. Пермь, апрель 2011 г.). Т. I. Пермь: Меркурий, 2011. С. 58-61.

53. Кистяковский А.Ф. Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть общая. 3-е изд., печ. без перемен со 2-го. Киев: Ф.А. Иогансон, 1891. 892 с.

54. Климова Г.З., Сенякин И.Н. Реабилитация как правовой институт (вопросы теории и практики). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. 344 с.

55. Кобылинская С.В., Шишев А.Х. К вопросу о минимальном размере оплаты труда // Science Time. 2015. № 10 (22). С. 156-160.

56. Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь малоимущим гражданам: правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. 26 с.

57. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и руководитель авторского коллектива – доктор юрид. наук, профессор С.А. Авакьян. М.: Норма, 2001. 688 с.

58. Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. 23 с.

59. Корочкова Л.Н. Развитие российских благотворительных организаций в области социально-педагогической помощи несовершеннолетним: история и современные тенденции: дис. ... канд. пед. наук. Уфа, 2007. 220 с.

60. Кочеткова Л.Н. Социальное государство: европейская теория и российская практика // Власть. 2008. № 4. С. 39-43.

61. Кривоносов А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. С. 92-98.

62. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.

63. Кузыченко А.С. Благотворительность в сельских местностях Северо-Запада России во второй половине XIX – начале XX вв. // Псков. Научно-практический, историко-краеведческий журнал. 2011. № 34. С. 78-85.

64. Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. 356 с.

65. Липатова С. Конституционное право человека на достойную жизнь и достойное ее завершение // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2006. № 99. С. 70-80.
66. Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. Саратов: СГАП, 2001. 140 с.
67. Лопашенко Н.А. Экономическая преступность и экономическая безопасность: теоретические и практические проблемы взаимозависимости // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2001. № 1. С. 40-49.
68. Маврина И.А. Поддержка материнства и детства: практическое пособие для добровольцев. Омск: Амфора, 2012. 105 с.
69. Малько А.В., Матузов Н.И., Шундилов К.В. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020г. / под ред. А.В. Малько. М.: Дело, 2008. 40 с.
70. Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. 296 с.
71. Мамчун В.В., Ошмарин А.А. Социальное государство в России – конца XIX в.: риски интерпретации // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4 (37). С. 161-167.
72. Матраева Л.В. Инструментарий оценки эффективности управления социальным развитием региона: методические подходы и результаты расчетов. М., 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=221292>.
73. Маунц Т. Однородность конституций федерации и земель // Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 2 / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. 320 с.
74. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. 345 с.
75. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М.: Городец, 2000. 141 с.
76. Меркурьева В.С. Реализация государственной политики в отношении детей-сирот в Сталинградской области в 1943 – начале 1950-х гг.: дис ... канд. ист. наук. Волгоград, 2009. 206 с.
77. Миротюбов Н.И. Реабилитация как специальный правовой институт // Журнал Министерства Юстиции. СПб., 1902. № 3 (Март). С. 68-92; № 4 (Апрель). С. 101-141.

78. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. 55 с.

79. Муравлева Т.В. Пенсионное страхование в России: финансовое обеспечение, стратегия управления и развития: дис. ... докт. экон. наук. Саратов, 2010. 396 с.

80. Нагорнова А.Ю., Макарова Т.А. Исторический анализ проблемы инвалидности в дореволюционной России и СССР // Общество: философия, история, культура. 2014. № 1. С. 27-34.

81. Нардина О.В. Восстановление прав жертв преступлений и террористических актов: проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2009. № 1. С. 19-24.

82. Нардина О. Возмещение вреда жертвам насильственных преступлений и террористических актов. Проблемы и пути создания в Российской Федерации системы правового регулирования названных отношений // Закон и право. 2008. № 12. С. 7-8.

83. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Афанасьев В.С., Бабаев В.К., Божьев В.П., Витрук Н.В., и др.; отв. ред. В.В. Лазарев. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Спарк, 2004. 671 с.

84. Нежинская К.С. Конституционно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации в сфере демографической политики (на примере Дальневосточного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2014. 194 с.

85. Нелюбин А.А. Проблема формирования социального государства в России: политико-социологический аспект // Россия реформирующаяся. 2010. № 7. С. 444-462.

86. Неровная Н.Н. Защита и охрана прав детей в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Челябинск: [б.и.], 2013. 149 с.

87. Нечаева А.М. Россия и ее дети (Ребенок, закон, государство). М.: Грааль, 2000. 238 с.

88. Никифорова О.Н. Пенсионное обеспечение в системе социальной защиты населения: монография. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 124 с.

89. Новгородцев П. Право на достойное человеческое существование // Общественные науки и современность. 1993. № 5. С. 127-132 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ecsocman.hse.ru/data/324/680/1231/014_Novgorodtsev.pdf.

90. Новикова В.В., Фомин А.А. Социальная помощь как объект правового регулирования: общетеоретический и отраслевой аспекты // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4 (38). С. 229-235.

91. Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2017. 584 с.

92. Перцев В.А. Государственная политика в области предоставления льгот и преимуществ населению и ее реализация в РСФСР (1950-1980-е годы) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2013. № 1. С. 130-134.

93. Поддубная Т.Н. Методология, теория и практика социальной защиты детства в современной России (в контексте гуманистической парадигмы образования): дис. ... докт. пед. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 426 с.

94. Покотилова Т.Е. Благотворительность в социальной истории дореволюционной России: мировоззрение и исторический опыт: дис. ... докт. ист. наук. Ставрополь, 1998. 443 с.

95. Польшинский А.С. Государственная политика в области социального обеспечения и трудоустройства инвалидов войны в предвоенный период и годы Великой Отечественной войны // Вестник Челябинской государственной академии культуры и искусства. 2015. № 2 (42). С. 190-199.

96. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во СГАП, 2010. 731 с.

97. Пузин С.Н., Дмитриева Н.В., Шевченко С.Б., Осадчук М.А., Суворов В.Г. Исторические этапы развития и становления службы медико-социальной экспертизы в России // Медико-социальная экспертиза и реабилитация. 2017. № 20. С. 50-54.

98. Разоренова Е.Л. Формирование государственно-общественной системы социально-педагогической поддержки детей-сирот в России: дис. ... канд. пед. наук. Рязань, 2008. 207 с.

99. Рамих В.А. Материнство как социокультурный феномен. Ростов н/Д: ДГТУ, 1995. 132 с.

100. Розенко С.В. Реабилитация нацизма: новые основания уголовной ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 3 (29). С. 80-85.

101. Рождественский А.В. Государственное регулирование социальной сферы. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2011. 231 с.
102. Ростова О.С. Правовая охрана материнства и детства в годы Великой отечественной войны // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 6 (52). С. 160-166.
103. Рыбин В.А. Проблемы социального обеспечения инвалидов-военнослужащих Красной Армии в годы гражданской войны 1918-1920 гг. // Инвалиды и общество. 2016. № 1 (19). С. 86-87.
104. Савельев А.Н., Костина Е.Ю. Деятельность крестьянских обществ взаимопомощи в 20-е гг. в СССР // Научные исследования и разработки молодых ученых. 2015. № 5. С. 40-43.
105. Савинов Л.И. Социальная защита семьи, материнства и детства: учебное пособие. Изд. 2-е, испр. и доп. Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2008. 138 с.
106. Семенова О.В. Развитие и становление социального страхования в России // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. Научное обозрение преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов российских вузов. М.: Маска, 2017. Вып. 10 С. 51-59.
107. Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. 504 с.
108. Сибагатуллина А.З., Хатмуллина Л.Р. Правовые основы государственного регулирования продовольственной безопасности Российской Федерации // NovaInfo.Ru. 2017. № 62-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://novainfo.ru/article/11947>.
109. Сидоров В.Е. Право социального обеспечения Российской Федерации: учебное пособие. М.: ИЦ РИОР: ИНФРА-М, 2012. 299 с.
110. Скрынник В. Теракт – должно ли отвечать государство? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.jusprivatum.ru/mat2.htm>.
111. Смирнова Т.М. Особенности развития семейных форм воспитания детей-сирот в советской послереволюционной России. 1920-1930-е годы // Труды института Российской истории РАН. 2012. № 10. С. 259-278.
112. Соколова О.В. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере защиты материнства и детства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 238 с.
113. Социальная защита семьи, материнства, отцовства и детства в современной России: материалы VII Заочной научно-практической

конференции с международным участием (Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, г. Саранск, 21 ноября 2016 г.) / под общ. ред. Л.И. Савинова. Саранск: ИП Афанасьев, 2016. 81 с.

114. Социально-экономические права и свободы: законодательство и правоприменительная практика / отв. ред. Т.С. Гусева, Б.В. Николаев. Пенза: ПГПУ, 2010. 446 с.

115. Стахова А.А. Административно-правовые основы социальной поддержки граждан (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 178 с.

116. Сулейманова Г.В. Социальное обеспечение и социальное страхование. М.: Экспертное бюро, 1997. 347 с.

117. Сухарев О.С. Институциональные проблемы обеспечения продовольственной безопасности России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 6. С. 44-53.

118. Тавокин Е.П. Социальная политика: учеб. пособие. М.: НИЦ Инфра-М, 2013. 157 с.

119. Тарасова И.А. От Древней Руси к Российской империи: эволюция социальной деятельности учреждений Русской православной церкви // Евразийское Научное Объединение. 2015. Т. 1. № 4 (4). С. 79-83.

120. Толстая А.И. Опекунство и попечительство в истории русского государства // Вестник факультета юриспруденции и ювенальной юстиции РГСУ. М.: АПКИППРО, 2010. Вып. 5. С. 55-61.

121. Торчилин К.Е. Императивные нормы в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. 33 с.

122. Тяпкина Т.Ю. Сиротство в СССР: причины и общее состояние проблемы // Евразийский союз ученых (ЕСУ). 2015. № 4 (13). С. 29-32.

123. Узлиян А. Insurance vs. terrorism // Страховой случай. 2006. № 5. С. 6-7.

124. Федорова М.Ю. Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск: Изд-во ОмГУ, 2000. 496 с.

125. Федотова И. «Кто виноват» и «кто заплатит»? Страхование террористических рисков зависло в правовой неопределенности // Российская газета. 2004. 13 октября.

126. Феодор ван дер Воорт, протоиерей. Практика и богословие благотворительности в Русской Православной Церкви // Путь православия. 1993. № 2. С. 67-88.

127. Феонычев В.В., Иванов В.М. Профилактика борьбы с беспризорностью в России 20-30 гг. XX века // Научный Вестник технологического института – филиала МБОУ ВПО Ульяновская ГСХА им. П.А.Столыпина. 2012. № 10. С. 165-171.

128. Феонычев В.В., Мухамедов Р.А. Деятельность советских и партийных органов в борьбе с беспризорностью в России 20-30 гг. XX века // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 4 (28). С. 138-140.

129. Филатова В.Ф. Введение института банкротства физических лиц как инструмент реабилитации должника // Банковский ритейл. 2012. № 1. С. 8-16.

130. Фомин А.А. Принципы социальной политики Российской Федерации в сфере преодоления бедности // Социальное и пенсионное право. 2019. № 3. С. 26-31

131. Фомин А.А. Законодательная конструкция «социальная помощь малоимущим»: содержание и соотношение со смежными правовыми понятиями // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 6-8.

132. Фомин А.А. Имплементация международно-правовых стандартов социальной помощи малоимущим в российскую правовую систему // Российская юстиция. 2018. № 8. С. 25-27.

133. Фомин А.А. Экономические и политико-правовые факторы формирования социального государства и преодоления бедности // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 3. С. 116-122.

134. Фомин А.А. Нормативно-правовое обеспечение социальной помощи малоимущим и преодоления бедности в Российской Федерации // Современное общество и право. 2017. № 6 (31). С. 71-77.

135. Хайруллина Н.Г., Щербаков Г.А. Разграничение полномочий в сфере социальной политики // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3 (82) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.eurasialaw.ru/index.php?catid=162:2010-09-14-08-57-53&id=7307:2015-05-06-07-18-01&option=com_content&view=article.

136. Холостова Е.И. Генезис социальной работы в России: учебное пособие. 3-е изд. М.: Дашков и К^о, 2012. 229 с.

137. Цветков В.А. Проблемы законодательства в области защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в воспитательных учреждениях // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2007. № 3 (12). С. 59-61.

138. Циткилов П.Я. История социальной работы: учебное пособие для студентов вузов / под ред. В.И.Жукова. Ростов н/Д: Феникс, 2006. 448 с.

139. Чапурко Т.М. Развитие института защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в истории российского государства // Теория и практика общественного развития. 2007. № 2. С. 146-150.

140. Чеснокова Ю.В. Становление пенсионного обеспечения в России в XVI – начале XX вв. // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г.Белинского. 2012. № 28. С. 173-175.

141. Чернышев Е. Сколько детей нам нужно [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.russian-world.info/skolko-detey-nam-nuzhno>.

142. Шарафетдинов А.А. Проблемы и пути совершенствования видов и форм социального обеспечения и социальной защиты населения в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. 152 с.

143. Шахова Е.С. Борьба с беспризорностью и девиантным поведением несовершеннолетних: опыт первых лет советской власти и современность // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2012. № 1. Ч. 2. С. 248-253.

144. Шек О.С. Механизмы воспроизводства вторичного социального статуса инвалида в СССР // Журнал исследований социальной политики. 2005. Том 3. № 2. С. 241-258.

145. Юдин А.В. Факторы «устойчивости» решений судов первой инстанции по гражданским делам и их «реабилитация» судами проверочных инстанций // Вестник гражданского процесса. 2012. № 1. С. 25-41.

146. Яковлева Н.В. Конституционно-правовой режим социального сиротства в России: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2007. 205 с.

147. Яшина А.А. Институт реабилитации: конституционно-правовые аспекты: монография. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018. 280 с.

148. Hamilton C. Reconceptualizing Penalty: Towards a Multidimensional Measure of Punitiveness // The British Journal of Criminology. Volume 54. Issue 2. 1 March 2014. P. 321-343.

149. Hanslmaier M., Baier D. Re-examining the relationship between religion and punitiveness: Evidence from Germany // European Journal of Criminology. Volume 13. Issue 4. July 2016. P. 473-490.

150. Maguire M., Raynor P. Offender management in and after prison: The end of 'end to end'? // Criminology & Criminal Justice. Volume 17. Issue 2. April 2017. P. 138-157.

151. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung: in 2 bd. 2. Aufl. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984. Bd. 1. 1112 s.

А.А. Фомин, Ю.В. Чеснокова, И.В. Лапаев

**ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ МАЛОИМУЩИМ
И ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Монография

Подписано в печать 11.11.2019.
Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 10,5.
Тираж 1000 экз.

ООО «Русайнс».
117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.
Тел.: +7 (495) 741-46-28.
E-mail: autor@ru-science.com
<http://ru-science.com>