

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»

Институт психологии

Кафедра акмеологии и психологии среды

**РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИИ  
СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ ГРАЖДАН В ПРАКТИКЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РФ**

Направление «38.03.04 – Государственное и муниципальное управление»

Выпускная квалификационная работа

Квалификационная работа  
допущена к защите  
Зав.кафедрой О.В Кружкова  
«\_\_»\_\_\_\_\_2019 г.

---

Исполнитель:  
Слободчикова Наталья  
Васильевна обучающийся  
БГ 51-з группы

---

Руководитель:  
Е.Н. Костарева –  
канд.психол.наук, доцент  
кафедры общей психологии и  
конфликтологии

---

Екатеринбург 2019

## Содержание

Введение .....	3
Глава 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ УЯЗВИМОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РФ. ....	6
1.1 Содержание понятия социальной уязвимости в РФ .....	6
1.2 Признаки и особенности социальной уязвимости как социального статуса гражданина в РФ. ....	15
1.3 Нормативно-правовые основы, методы и механизмы .....	24
государственной поддержки социально уязвимых граждан РФ.....	24
Вывод по 1 главе.....	32
Глава 2 ТРАНСФОРМАЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИИ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМОГО ГРАЖДАНИНА В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РФ .....	34
2.1 Особенности содержания категорий СУГ в дореволюционный период в России. ....	36
2.2 Особенности содержания категории СУГ послереволюционный и советский периоды .....	48
2.3 Основные реформы в социальной сфере с начала до распада СССР и влияние советского наследия на современное состояние социальной политики. ....	53
2.4 Актуальные проблемы реализации государственной социальной политики в Российской Федерации. ....	58
Вывод по 2 главе.....	69
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	72
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	75

## **ВВЕДЕНИЕ**

При формировании современного социального государства в России все большую актуальность приобретает проблема взаимоотношения такого государства и социально уязвимых категорий населения, анализ механизмов и способов их взаимодействия, оценка социальных последствий.

Трансформация экономики, всей социальной структуры общества и основных социальных институтов оказали непосредственное влияние на численность людей, нуждающихся в государственной защите и поддержке. Сегодня от уровня развития, объемов оказания и качественного наполнения господдержки зависит становление в России полноценного социального государства (что согласно ст. 7 Конституции РФ выступает конституциональным требованием) с соответствующими признаками, принципами и главным приоритетом - в виде человеческой жизни.

Социально уязвимые категории населения со своей системой ценностей, мотиваций и структурой взаимодействия являются главными потребителями услуг господдержки и выступают непосредственным объектом государственного воздействия. Данные слои населения взаимосвязаны между собой и требуют конкретных экономических мер по оказанию государственной поддержки и социальной защиты, выстраивание механизма связи экономического и социального развития.

Благодаря действующим и полноценно функционирующим механизмам государственной поддержки для членов общества создаются условия, обеспечивающие достойное и социально приемлемое качество их жизни, сохраняется социальная стабильность в стране.

Поэтому решение проблемы государственной поддержки и социальной защиты отдельных категорий граждан является одним из приоритетных направлений государственной социальной политики в РФ

на современном этапе и в значительной мере определяет уровень социального благополучия как всего населения России, так и его незащищенных слоев.

Вместе с тем стоит отметить, что актуальность проблемы государственной поддержки незащищенных категорий населения в современной России обуславливает необходимость изучить данный процесс более детально и комплексно, выявить его социально-экономическую сущность и особенности содержания социально уязвимых граждан, применив при этом исследование трансформации содержания категории социально уязвимых граждан на разных социально исторических этапах развития в практике государственного управления РФ обратив особое внимание на такие периоды как дореволюционный, послереволюционный и постсоветский, так как эти исторические этапы отмечены важными реформами в сфере социальной защиты.

Исходя из вышеизложенного, определим цель нашего исследования.

Цель исследования - изучение особенностей содержания категории социально уязвимых граждан в практике государственного управления РФ.

Задачи:

а) провести теоретический анализ проблемы содержания социальной уязвимости в государственном управлении РФ;

б) рассмотреть трансформацию содержания социальной уязвимости гражданина в РФ на разных социально исторических этапах;

в) определить текущие проблемы предоставления государственной поддержки социально уязвимым слоям населения и предоставить рекомендации по разрешению этих проблем;

Объект исследования - государственное управление РФ в сфере социальной политики.

Предмет исследования - изменение содержания категории социально уязвимых граждан в социально историческом процессе развития в практике государственного управления Российской Федерации.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы из 38 источников ,2 таблиц и 1 рисунка.

# **Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ УЯЗВИМОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РФ**

## **1.1 Содержание понятия социальной уязвимости в РФ**

Понятие социально незащищенные категории граждан в правовой литературе не имеет легального определения и понимается хотя и традиционно, но неопределенно широко. Категории граждан, получающие социальную поддержку государства и муниципальных образований, чрезвычайно разнообразны. Отсутствие ясности в понятии социально незащищенные категории граждан порождает сложности для правоприменителя. Конкретизация, уточнение и нормативное закрепление понятий необходимы потому, что численность граждан, нуждающихся государственной защите и поддержке, постоянно растет. В правовой литературе применительно анализируемой категории используются неопределенные и расплывчатые определения, касающиеся взаимодействия государства и незащищенных слоев населения, системы государственной поддержки, которая выражается в «целенаправленной деятельности государства по гармонизации социальных отношений в обществе» и работает «на повышение качества и условий жизни каждого индивида». Для исследования и уточнения определения категории социально уязвимых граждан будут использоваться разные подходы к определению понятия социально уязвимых категорий граждан в РФ, такие как правовой, экономический и социологический подход.

Экономический подход:

### **1. Концепции бедности**

Экономические теории представляют уязвимость в рамках концепции бедности как результат реагирования на возможные угрозы.

Уязвимые домохозяйства, по мнению экономистов, – те, которые перешли или могут перейти в состояние бедности или нищеты вследствие кумулятивного процесса риска и принятия, ответных мер. Основным и наиболее удобным инструментом измерения уязвимости являются денежные показатели, особенно при оценке уязвимости к дефициту потребления.

Монетарный подход использует показатели душевых доходов населения и прожиточный минимум как измерители уязвимости (концепции абсолютной бедности Н. Римашевской), а также медианный уровень экономического благосостояния (концепции относительной бедности П. Таусенда). Результаты исследования бедности и уязвимости населения Российской Федерации, проведенного авторским коллективом под рук. Л. Овчаровой, основаны на отнесении к бедным домохозяйств с доходами ниже прожиточного минимума, а остальные формы ограничения доступа к ресурсам предложено рассматривать как проявления уязвимости.

При немонетарном подходе к измерению бедности как критерия уязвимости населения учитываются индексы возможностей и лишений, определяющие несоответствие уровня потребления отдельных домохозяйств принятому в обществе стандарту, отсутствие доступа к определенному набору благ. Однако экономические концепции подвергаются критике именно за базовую презумпцию – что все потери могут быть измерены в денежном выражении.

К теоретико-методологическим проблемам исследования уязвимости следует отнести необходимость учета динамики процесса и сложность сравнения различных видов уязвимости между собой вследствие несопоставимости отдельных категорий социальных рисков. Например, какой экономический критерий выбрать при сравнении уязвимости к болезни, социальным беспорядкам или к недостаточному образованию? Российские исследователи отмечают возникновение уязвимости к

неуправляемой открытости российского общества, порождающей специфические риски, связанные с социальными страхами и тревогами, по поводу пришедшей в жизнь нестабильности и неопределенности, а также опасений внешнего характера. Локальные войны, межэтнические конфликты, терроризм, где бы они не имели место, оборачиваются опасностями практически для каждого россиянина. Кроме того, увеличивается производство новых маргинальных групп – людей не временно безработных, а тех, которые вообще не могут адаптироваться к культурным новациям открытого общества. При этом неизбежно возникают все новые социальные группы риска.

В качестве выхода рассматривают применение показателя минимальный уровень качества жизни населения в различных сферах и определение уязвимости как вероятности падения ниже этого уровня.

## 2. Ресурсные концепции

В концепции, основанной на понятии активов, уязвимость связывается с состоянием бедности, которое рассматривается как следствие недостаточного доступа к материальным и нематериальным активам.

Материальные активы включают в себя землю, труд, капитал, сбережения (т.е. природные, человеческие, физические и финансовые активы).

Нематериальные активы включают в себя социальные, институциональные и политические отношения, социальную инфраструктуру, а также местоположение.

В основу этой концепции положена способность домохозяйств управлять рисками за счет расширения ответов на риск: Уязвимость населения также зависит от его активов. Обналичивание этих активов во время кризиса помогает людям выжить. Различия в типах и объемах таких активов, принадлежащих различным домашним хозяйствам и частным

лицам, объясняют частично различия в их уязвимости. В концепциях, связанных с источниками средств к существованию, уязвимость имеет две стороны: внешнюю сторону рисков, ударов, стресса и внутреннюю сторону, которая проявляется как беззащитность, отсутствие средств для смягчения ударов или невозможность обойтись без возникновения убытков. Сторонники данной концепции различают также «структурную» и «уточненную» уязвимость. Структурную уязвимость демонстрируют семьи, которые по своему составу более подвержены риску и стрессу (например, домашние хозяйства с нетрудоспособными членами): они сталкиваются с высокими рисками в инфраструктуре, имея при этом минимальные возможности для реагирования. Состояние уточненной уязвимости может меняться из года в год, т.к. уязвимость – это не устойчивое состояние, а развивающийся процесс.

### 3. Экономико-правовой подход

Несмотря на указанные выше недостатки, именно монетарный подход, вследствие четкости критериев и наличия статистической информации, получает закрепление в российском законодательстве.

При определении социально уязвимых слоев населения в российских законах применяется достаточно широкая формулировка – «малоимущие и социально незащищенные категории граждан», как, например, в Налоговом кодексе Российской Федерации (п. 8 ст. 217, п. 14 ст. 251 НК РФ)<sup>21</sup>. Однако в федеральном и региональном законодательстве конкретизировано лишь понятие «малоимущие граждане» по критерию среднедушевого дохода семьи (дохода одиноко проживающего гражданина).

Семье присваивается статус малоимущей при значении среднедушевого дохода меньше прожиточного минимума. В этом случае человек (семья) получает право на адресную социальную помощь от государства. Таким образом, в соответствии с ФЗ от 20.08.2003 г. №512 к

категории малоимущих семей (малоимущих одиноко проживающих граждан) относят лиц в состоянии нуждаемости независимо от демографических характеристик, социального статуса, наличия работы, состояния здоровья.

Отдельные социально незащищенные категории граждан (несовершеннолетние в трудной жизненной ситуации, инвалиды и участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, блокадники, дети-сироты, инвалиды и др.) указаны в других федеральных законах. При реализации экономико-правового подхода на практике органы государственной власти сталкиваются с множеством противоречий. Является ли признак отсутствия источника дохода необходимым и достаточным основанием для отнесения к социально уязвимым слоям населения? Ведь уровень среднедушевого дохода не считается достоверным критерием бедности. Уровень жизни определяется не только текущими денежными доходами, но и в целом имущественным положением.

С точки зрения М.И. Маллаевой и Х.М. Хаджалова гораздо нагляднее демонстрируют уровень жизни показатели объема и структуры потребления.

#### 4. Социологический подход

Представители социологического подхода считают, что такие показатели, как доход или потребление, не в состоянии адекватно описать состояние уязвимости. Социологи чаще обсуждают уязвимость социальных групп с точки зрения их социально-демографических характеристик или социального статуса, а именно выявляют группы, которые в целом можно отнести к уязвимым (такие как пожилые люди, инвалиды, дети в трудной жизненной ситуации, семьи матерей-одиночек, многодетные семьи). Социальный антрополог Кэролайн Мозер (С. Moser) определяет уязвимость как «отсутствие безопасности благосостояния

отдельных лиц, семей или общин в условиях меняющейся среды». Она отмечает, что концепция уязвимости более полно отражает процессы изменения, а анализ уязвимости включает в себя как саму угрозу, так и устойчивость к риску – способность использовать все возможности, чтобы противостоять угрозе и оправиться от негативных потрясений. Социологи предлагают расширить определение активов и помимо физических и финансовых сфер включить в них социальный капитал и семейные отношения. Ряд авторов обращает внимание, что индивидуальная уязвимость не может быть отделена от понятия «социальная уязвимость», ибо наличие связей между отдельными людьми формирует коллективный характер уязвимости.

#### 5. Концепция социального исключения (экслюзии)

Особенно большое внимание распаду социальных связей можно уделить в концепции социального исключения. Одним из аспектов социальной уязвимости является утрата связи человека с остальной частью общества.

Сущность социального исключения состоит в невозможности людей участвовать в важных для них аспектах социальной жизни, на которые у них есть все права: участие в политических процессах, рынках труда, системах образования и здравоохранения, культурной жизни общества. В смещении акцента с неравенства доходов на ограничение доступа к правам проявляется различие концепций экслюзии и бедности.

Люди могут столкнуться с двумя различными видами экслюзии: возникающей как результат намеренной политики и практики в обществе («активная») или комбинации социальных процессов, не являющихся намеренной попыткой отторжения («пассивная»).

Факторы, ведущие к активному социальному исключению: дискриминационные практики, неравное положение в иерархии власти и

институциональные барьеры, препятствующие доступу к государственным услугам и политическому участию.

Результатом социального исключения, как активного, так и пассивного, может стать ограничение человеческих возможностей.

Согласно Ф. Бородкину, социальная эксклюзия характеризуется не только ситуацией отторжения, но и определенным состоянием, связанным с социальным статусом и самовосприятием человека, включающим чувство неполноценности, озлобленности, страха, отчаяния, подавленности, стыда. Статус социального исключения имеет множество критериев: бедность, ограниченные возможности трудоустройства и образования, недостаточный доступ к социальным и общественным сетям и мероприятиям, невозможность планировать собственную жизнь.

Концепция социальной эксклюзии помогает объяснить, почему не работают предложения экономической теории о преодолении бедности с помощью дотаций и пособий от государства. Дело в том, что люди, живущие на государственные пособия, подвергаются стигматизации и возрастает риск их отторжения от социальных ресурсов. Конструируется отношение к бедности как к обесцененному социальному статусу и причинность этого явления видится в индивидуальных особенностях личности: недостаточной целеустремленности, безволии, лени, низкой мотивации к труду и обучению, во вредных привычках. Формируется негативный образ представителя социально уязвимых групп в глазах более благополучного окружения – образ, демонстрирующий пессимизм, депрессивность, беспомощность, крайнюю бедность и неудачливость. Сложившийся социальный стереотип этой категории населения подвергает стратификации и их детей, лишая важнейших экономических, политических и культурных ресурсов общества, блокируя им возможности восходящей мобильности.

## 6. Критерии социальной уязвимости

По мнению многочисленных исследователей, к числу важнейших критериев определения социально уязвимых групп населения как объектов социальной защиты сегодня следует относить объективные причины, не позволяющие индивидам обеспечить себе достойное существование. Причины при этом могут быть самыми различными: состояние здоровья, социальный статус, потеря кормильца, временная или постоянная нетрудоспособность, возраст. Чаще всего они связаны с невозможностью осуществления индивидом трудовой деятельности и потерей, в связи с этим источника средств существования. Поэтому ряд исследователей предлагает в качестве главного другой критерий социальной уязвимости населения – трудоспособность. Однако применение данного подхода к определению социально уязвимых групп населения также имеет недостатки. Например, нетрудоспособный гражданин может рассчитывать на поддержку семьи, а работник – получать очень низкую заработную плату, не обеспечивающую достойный уровень жизни. Как верно подмечено Н.М. Римашевской «... работающие бедные – это чисто российский феномен».

Второй момент, на котором бы хотелось заострить внимание, это уязвимость российской семьи. Вследствие повышенной иждивенческой нагрузки в социально уязвимые группы населения часто попадают следующие категории семей: семьи с несовершеннолетними детьми, многодетные; неполные семьи; семьи, имеющие на попечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; семьи с инвалидами, в т. ч. с детьми-инвалидами, а также семьи безработных; семьи одиноко проживающих престарелых; семьи вынужденных переселенцев. Поэтому работа с социально уязвимыми слоями населения должна быть частью семейной политики и основываться на тщательном определении групп семей, нуждающихся в социальной поддержке, и системе адресных мер ее осуществления. Кроме того, необходимо отдельно рассматривать

категории, которые помимо низкого материального благополучия испытывают сильную дополнительную депривацию: бывшие заключенные, лица без определенного места жительства и др.

Итак, под социально уязвимыми категориями населения мы понимаем группы населения, которые ограничены в настоящее время в доступе к материальным и нематериальным ресурсам или в отношении которых существует риск подвергнуться социальной эксклюзии в ближайшем будущем при отсутствии поддержки социума.

Исходя из выше изложенного нам ясно, что экономико-правовой подход (монетарный подход) к понятию «социально уязвимый гражданин» получает закрепление в российском законодательстве за счет четкости критериев и наличия статистической информации, поэтому мы будем исследовать особенности содержания категории социально уязвимых граждан РФ именно с этой точки зрения. Но для того, чтобы изучить особенности экономико-правового подхода через призму нормативно правовых основ, методов и механизмов государственной поддержки мы должны изучить, признаки и особенности социальной уязвимости как социального статуса гражданина в РФ, что мы и сделаем в следующем пункте.

## **1.2 Признаки и особенности социальной уязвимости как социального статуса гражданина в РФ.**

Как мы выяснили из первого пункта под социально уязвимыми категориями населения мы понимаем группы населения, которые ограничены в настоящее время в доступе к материальным и нематериальным ресурсам или в отношении которых существует риск подвергнуться социальной эксклюзии в ближайшем будущем при отсутствии поддержки социума. Так же нам известно, что категория социально уязвимых слоев населения закреплена как статус в российском законодательстве. Прибегнем к изучению категории социально уязвимых слоев населения как статуса в РФ исходя из нормативно правовых актов российского законодательства.

В федеральном законодательстве используются, но не конкретизируются понятия социальных групп (ст. 29 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ст. 5.62. КоАП РФ) 16, социально-демографических групп населения. Аналогичные понятия использованы и в региональном законодательстве, где также отсутствует конкретизация.

В российском законодательстве используется широкая формулировка - «малоимущие и социально незащищенные категории граждан» (п. 8 ст. 217, п. 14 ст. 251 НК РФ). При этом ни один федеральный закон или нормативный акт органа исполнительной власти в полном объеме не приводит перечня указанных категорий, везде присутствуют бланкетные и ссылочные нормы. Так, в соответствии с п. 2. ст. 98 ЖК РФ категории граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, устанавливаются федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ. Конкретизировано лишь понятие малоимущие граждане. К категории малоимущих семей и малоимущих

одиноко проживающих граждан относят лиц в состоянии нуждаемости независимо от социального статуса, особых заслуг, пола, возраста, наличия работы или детей, состояния здоровья.

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 1997 г. N 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» определены в Федеральном законе «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи».

В совокупности к малоимущим гражданам (семьям) относятся те, чей среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. Малоимущие граждане и семьи во всех случаях относятся к социально незащищенной категории граждан, которая, таким образом, является собирательным понятием и определяется в совокупности различных норм как федерального, так и регионального законодательства.

В соответствии со ст. 6.1. Федерального закона «О государственной социальной помощи» к данной категории по признаку права на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг можно отнести: инвалидов и участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий (в соответствии с ФЗ «О ветеранах»), военнослужащих, блокадников и др. Отдельные социально незащищенные категории граждан указаны и в других федеральных законах.

В проекте Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в РФ», внесенного в Государственную Думу

Минздравом РФ, социальные услуги предоставляются гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (основание получения помощи), под которой понимается не только ситуация, которая нарушает жизнедеятельность гражданина, но и ситуация, которая создает риск для такого нарушения. Неопределенность понятия трудная жизненная ситуация уже давно является предметом обоснованной критики, но тем не менее разработчики законопроекта решили его оставить, лишь немного модернизировав.

В законодательстве субъектов Российской Федерации категория социально незащищенные категории граждан применяется неоднозначно. В актах мэра и правительства Москвы используется понятие социально незащищенные семьи, это семьи с детьми-инвалидами, сироты, дети военнослужащих по призыву и погибших при исполнении служебных обязанностей, безработные, ликвидаторы и др. Понятие социально незащищенные категории населения также применяется в законодательстве регионов РФ в сфере поддержки малого предпринимательства, предоставления субсидий предприятиям, организованным представителями социально незащищенных слоев населения и молодежи (безработные, работники под угрозой увольнения (по справке от работодателя), инвалиды, многодетные родители, члены неполных семей, имеющие иждивенцев, военнослужащие, уволенные в запас в связи с сокращением).

В судебной практике понятие «социально-незащищенные категории населения» используется применительно к инвалидам, ветеранам боевых действий, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Таким образом, анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показывает, что содержательно понятие социально незащищенные категории граждан включает группы населения, которые в силу возраста, состояния здоровья и т.п. не в состоянии

обеспечить себе (своим семьям) достойный уровень материального благосостояния. В этом смысле понятие социально незащищенные категории граждан идентично понятию малоимущие граждане (в социологической и политологической литературе - бедные). В новейших исследованиях категории бедные и малоимущие расцениваются как синонимы. «Бедность, – отмечает Е.С. Никишина, – это такое состояние, когда индивид не может обеспечить себе и своей семье достойный уровень жизни с учетом сложившихся в обществе стандартов».

Разнообразие понятий создает проблему их унификации для законотворческой и правоприменительной практики. В определении или уточнении категории социально незащищенные категории граждан мы исходим из конституционной нормы п. 1 ст. 39 Конституции РФ: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Конституционная гарантия исключает саму постановку вопроса о существовании социально незащищенных слоев населения. Исходя из конституционной нормы п. 1 ст. 39 Конституции РФ, а также сформированной на данный момент базы социального законодательства и социальной инфраструктуры, представляется некорректным, по крайней мере, в практике нормативного регулирования, применение категории социально незащищенные категории населения (граждан). Ни одна из перечисленных выше категорий не брошена на произвол судьбы государством и обществом, в отношении каждой категории приняты и действуют законы, федеральные и региональные программы, выделяются бюджетные средства, создана инфраструктура поддержки. «Мы имеем гораздо более высокий уровень социальных гарантий, чем страны с сопоставимым уровнем производительности труда и доходами на душу населения, - подчеркнул В.В. Путин. - В последние годы расходы бюджетной системы на

социальную сферу составляют более половины в общих бюджетных расходах... Ни одна из социальных гарантий не была поколеблена в условиях кризиса 2008 - 2009 годов. Более того, даже в этот период росла зарплата работников бюджетного сектора, увеличивались пенсии и другие социальные выплаты». Таким образом, о социальной незащищенности какой-либо группы населения речь в современной России не идет. Другое дело, что можно спорить о ее эффективности, адресности и т.п.

В то же время, как и во всякой экономике рыночного типа, достижение полного материального равенства или всеобщего благополучия невозможно. Всегда существуют слои населения, нуждающиеся в защите государства. В связи с этим более определенно выглядит понятие, примененное в ЖК РФ и выделяющее «граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите» (ст. 98 ЖК РФ). Данное определение нуждается в корректировке. Так, на наш взгляд, будет неточным определение граждан, нуждающихся в социальной защите ввиду его субъективности. Гражданин может определять свое состояние как нужду и при этом быть существенно более благополучным, чем окружающие. Так, «олигарх» тоже «нуждается» в социальной защите, т.к. несет большие риски и испытывает на себе неприязнь общества. В то же время ЖК РФ правильно указывает на главный признак: «граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите».

Таким образом, из анализа действующих правовых норм в сферах жилищного, трудового законодательства, в сфере обеспечения прав инвалидов, ветеранов, пенсионеров, несовершеннолетних, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, можно прийти к выводу, что это граждане, нуждающиеся в особой социальной защите, которые не в

состоянии обеспечить себе (своим семьям) достойный уровень материального благосостояния.

Так же исходя из того, что в условиях экономической и политической нестабильности государства благополучие большинства граждан становится легко уязвимым, а это предполагает под собой возникновение социального риска у граждан РФ, поэтому к данной группе можно отнести многие категории населения: мало защищенных, социально-опасных, малообеспеченных, виктимологически привлекательных.

Уязвимые, таким образом, представляют собой ту группу, которая занимает промежуточное положение, переходное состояние от благополучия к неблагополучию, имеют ведущим какой-либо деструктивный фактор риска, скрывающий в себе потенциалы негативных изменений в определенной ситуации (материальной, правовой, физической, психологической, социальной и т.п.). В этом случае, следуя логике М.А. Беляевой можно выделить большие категории социально-уязвимых групп населения, чей социальный риск обусловлен конкретными факторами.

1. Социальный риск, обусловленный внутренними особенностями личности или группы.

2. Социальный риск, обусловленный политическими, культурными, экономическими механизмами, существующими в обществе.

3. Социальный риск, обусловленный природными явлениями, носящими случайный или закономерный характер.

К первой категории относятся:

– социальный риск, обусловленный поведенческими особенностями.

Внутри этой группы можно дифференцировать поведенческие особенности, вызванные незнанием культурных норм (иностранец в чужой стране, например), их сознательным неприятием (преступник),

неспособностью понимания норм (олигофрен), неспособностью регулировать свое поведение (лица с нарушенной эмоционально-волевой сферой вследствие врожденных или приобретенных психических заболеваний, а также возрастных особенностей). В данную подгруппу входят, в том числе лица с наркотической и другими формами зависимостей;

– социальный риск, связанный с ограниченными возможностями в самообслуживании и трудовой деятельности (инвалиды, дети, пожилые и престарелые граждане, женщины в период беременности и ухода за детьми раннего возраста);

– социальный риск, вызванный дефицитом отношений, построенных на любви и привязанности, иначе дефицитом брачно-родственных отношений (дети-сироты, неполная семья, одиночество);

– социальный риск, обусловленный, большими функциональными нагрузками, приводящими к ролевым противоречиям (многодетная семья, неполная семья, приемная семья).

Во вторую категорию входят:

– социальный риск, связанный с нарушением прав личности со стороны государства или конкретных граждан, от которых человек оказывается зависимым на данный момент (инвалиды, национальные меньшинства, дети, женщины);

– социальный риск, связанный с экономическими катаклизмами в обществе. К данной группе относятся бездомные, безработные, и многие другие категории малообеспеченных граждан;

– социальный риск, связанный с видом профессиональной деятельности человека (врачи, журналисты, работники правоохранительных органов и т. д.);

– социальный риск, связанный с кризисом нравственных ценностей (молодежь, прежде всего);

– социальный риск, вызванный политическими конфликтами, военными и террористическими действиями (беженцы и вынужденные переселенцы, участники военных действий);

– социальный риск, обусловленный техногенными катастрофами («дети Чернобыля» и т. п.).

К третьей категории относятся ситуации имущественных и человеческих потерь (вдовство, сиротство, миграции и т. Д.), связанные с природными катаклизмами или естественной физической гибелью человека в силу возраста, болезни.

В результате анализа мы пришли к выводу, что к наиболее уязвимым относятся те граждане, которые совмещают в себе факторы как социальной, так и финансовой уязвимости: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей; нетрудоспособные инвалиды; пожилые нетрудоспособные граждане старше 80 лет. Данные категории не могут самостоятельно обеспечивать удовлетворение своих потребностей, поэтому проблема их финансового обеспечения полностью ложится на государство и реализуется через систему социальной защиты.( рис. 1).



**Рис .1. Финансовая и социальная уязвимость**

Итак, исходя из вышеизложенных пунктов мы знаем ,что под социально уязвимыми категориями населения мы понимаем группы населения, которые ограничены в настоящее время в доступе к материальным и нематериальным ресурсам или в отношении которых существует риск подвергнуться социальной эксклюзии в ближайшем будущем при отсутствии поддержки социума, а в особенности изучив легальное определение категории социально уязвимого гражданина РФ ,мы можем сделать вывод, что это граждане, которые в соответствии с законодательством РФ отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите». В связи с тем, что категория социально уязвимых граждан нуждается в государственной социальной поддержке РФ, рассмотрим понятие и сущность самой государственной социальной политики, её нормативно правовые акты, методы и механизмы в следующем пункте.

### **1.3 Нормативно-правовые основы, методы и механизмы государственной поддержки социально уязвимых граждан РФ**

В области государственного регулирования социальной сферы выделяются федеральный, региональный и местный уровни управления. В последние годы все большее число вопросов в области социальной политики передается с федерального на региональный и местный уровень, значимость этих уровней в социальной сфере постоянно растет.

На федеральном уровне разрабатывается социальная политика государства, осуществляется ее правовое обеспечение, разрабатываются основные методы и подходы к решению задач социальной политики, вырабатывается и совершенствуется структура исполнительных органов, на которые возлагается решение поставленных социальных задач. На этом уровне проводится социальный мониторинг, социальное прогнозирование, разрабатываются и утверждаются федеральные социальные программы. К функциям федерального уровня власти также относятся установление таких социальных нормативов, как минимальный размер оплаты труда, минимальные пенсии, прожиточный минимум, разработка основных методов социальной поддержки наиболее нуждающихся в ней групп населения. На федеральном уровне выделяются средства на оплату бюджетной сферы, финансируются учреждения, находящиеся в федеральной собственности, делаются инвестиции в социальную сферу районов нового освоения, районов повышенной социальной напряженности, экологического и социального бедствий, осуществляются выплаты по долговым обязательствам населению. Непосредственно влияет на социальную сферу и функция установления налогов и пропорций распределения федеральных налогов между федеральными, региональными и местными органами власти.

На региональном и местном уровнях разрабатываются концепции социального развития территорий, готовится региональное и местное законодательное обеспечение, подбираются формы и методы работы, адекватные региональным и местным особенностям, а также проводится социальный мониторинг и социальное прогнозирование, изыскиваются средства для дополнительных поступлений в бюджеты территорий, выделяются средства на оплату труда бюджетников, осуществляется финансирование учреждений муниципальной собственности, устанавливается система региональных и местных налоговых и других льгот, осуществляются мероприятия по социальной защите населения.

Законодательные основы социальной политики государства закреплены в Конституции Российской Федерации, где записано, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Законодательные основы социального комплекса разрабатываются Государственной Думой, законодательными собраниями в регионах и органами местного самоуправления, которые также имеют право на законодательное нормотворчество в пределах своих муниципалитетов. Федеральное законодательство представлено такими законами, как Гражданский кодекс, Кодекс законов о труде, «О повышении социальных гарантий для трудящихся», «О занятости населения в РФ», «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О государственной поддержке кинематографии», «Об образовании», «Об основах социального обслуживания в РФ» и многими другими, регулирующими развитие социальной сферы государства.

Руководство социальной сферой осуществляется непосредственно исполнительными органами: Министерством здравоохранения РФ,

Министерством образования РФ, Министерством культуры РФ, Министерством труда и социального развития РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ, Министерством промышленности, науки и технологий РФ, Министерством РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Министерством по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, Министерством природных ресурсов РФ, Министерством внутренних дел РФ, Государственным комитетом РФ по физической культуре, спорту и туризму, Государственным комитетом РФ по строительству и жилищнокоммунальному комплексу и др. На региональном и местном уровнях они имеют свои подразделения. На уровне городов и районов в составе администраций работают их отделы, управления, комитеты, например отделы культуры, здравоохранения, отделы труда и занятости, развития и эксплуатации жилищно-коммунального комплекса, проведения жилищной реформы, отделы по защите прав потребителей и др.

Органы исполнительной власти всех уровней создают основную часть регламентаций по всем направлениям и отраслям. Они выпускают постановления, распоряжения, инструкции, утверждают социальные программы, определяют региональные и местные стандарты, содержание и организацию деятельности конкретной отрасли социальной сферы, полномочия, лицензирование, финансирование, порядок предоставления услуг и т.д.

Для реализации социальной политики применяются разнообразные методы государственного регулирования, к которым относятся:

Правовое регулирование – принимаемые на всех уровнях государственной власти правовые акты и нормативные документы, действие которых распространяется на предприятия всех форм собственности.

Финансово-кредитное регулирование – использование рычагов по управлению финансовыми потоками. Основной формой реализации данного метода является выделение в государственном бюджете статей, за счет которых финансируются бюджетные отрасли – отрасли социальной сферы. Другой формой финансового регулирования является создание внебюджетных социальных фондов: пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования, занятости населения, за счет которых финансируются соответствующие отрасли социальной сферы.

1. Приватизация – передача предприятий социальной сферы в частную собственность, как правило, ограничена. Расходы по содержанию таких предприятий, оплате труда работников несет государство.

2. Целевые программы – программы, имеющие социальную направленность по наиболее острым социальным проблемам. Эти программы также финансируются из государственного бюджета. В настоящее время реализуются следующие программы: «Дети России», «Жилище», «Сахарный диабет», «Федеральная миграционная программа», «Развитие образования» и многие др.

3. Социальные стандарты – разработка форм и объемов социальных услуг, бесплатное предоставление которых всем гражданам РФ гарантируется Конституцией РФ.

Государственное регулирование в области социальной политики осуществляется как административными, так и экономическими методами. Одним из основных методов является законодательное регулирование. В законодательных актах заложены основы функционирования всей социальной сферы, закреплены основные направления развития, определены социальные стандарты, условия и права на получение социальной помощи различными социальными группами и т.п. В качестве регулятора выступают также государственные заказы в области

здравоохранения, образования, науки, культуры, искусства, тарифная система оплаты труда. Социально-экономические программы относятся к высшим формам государственного регулирования. Разрабатываются и целевые государственные программы трудоустройства населения, стимулирования роста занятости, создания рабочих мест в госсекторе, помощи инвалидам, усиления правовой защищенности. Государство воздействует на состояние рынка рабочей силы, профессиональное переобучение и переквалификацию, занимается развитием системы страхования от безработицы, устанавливает пределы в оплате труда, регулирует колебание цен на товары и услуги, носящие жизненно важный характер, например, жилищно-коммунального хозяйства, топливно-энергетического, транспортного комплекса. Государство выделяет на развитие социальной сферы ассигнования из бюджета: дотации, субвенции, субсидии.

Инструментами проведения социальной политики государства служат социальные гарантии, стандарты, потребительские бюджеты, минимальный размер оплаты труда и другие пороговые социальные ограничители. Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством. На социальные нужды за счет всех источников финансирования, в том числе предприятий и населения, направляется около 18% валового внутреннего продукта (ВВП). В приоритетном порядке выделяются средства на реализацию федеральных программ поддержки семьи и детства, инвалидов и пожилых людей, охрану здоровья, развитие услуг образования и культуры.

Значительные денежные ресурсы концентрируются в следующих внебюджетных социальных фондах: пенсионном, занятости, социального страхования, медицинского страхования. Бюджет этих фондов составляет почти 40% по отношению к расходам федерального бюджета.

Социальные стандарты являются средством обеспечения прав граждан в области социальных гарантий, предусмотренных Конституцией. Они необходимы также для определения финансовых нормативов. Государственные минимальные социальные стандарты разрабатываются на единой правовой базе и общих методических принципах. Например, постановлениями Правительства РФ устанавливается величина прожиточного минимума в расчете на душу населения по представлению Министерства труда и социального развития РФ и Государственного комитета РФ по статистике. Этот показатель используется для оценки уровня жизни населения, при разработке и реализации социальной политики, федеральных социальных программ, обоснования минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат и формирования бюджетов всех уровней.

Минимальный потребительский бюджет служит основой для планирования поддержки малообеспеченных слоев населения в период кризиса экономики, используется также для расчета минимальной оплаты труда, пенсий. В варианте повышенного стандарта он обеспечивает нормальное воспроизводство рабочей силы, а в варианте пониженного стандарта является показателем прожиточного (физиологического) минимума.

Прожиточный минимум – минимальный доход, один из самых важных инструментов социальной политики. С его помощью оценивается уровень жизни населения, регулируются доходы, он учитывается при социальных выплатах. Прожиточный минимум – стоимостная оценка минимального научно обоснованного набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека при определенном уровне развития экономики. В него включаются расходы на продукты

питания из расчета минимальных размеров потребления, расходы на непродовольственные товары и услуги, а также налоги и обязательные платежи.

Одним их самых действенных средств проведения социальной политики государства являются федеральные целевые социальные программы (ФЦП). Они разрабатываются соответствующими министерствами и ведомствами и представляются Правительством РФ в Государственную Думу для утверждения. Формирование перечня программ осуществляется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации. Они финансируются из бюджета или из средств государственных внебюджетных фондов по строго целевому направлению. Программы обязательно содержат технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых результатов реализации программы, сведения о распределении объемов и источников финансирования.

Мы выделили приоритетные федеральные целевые программы на 2017- 2018 год в сфере социальной политики:

- приоритетные ФЦП на 2017 год;
- жилье;
- Федеральная целевая программа «Жилище» на 2015 - 2020 годы  
Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»;
- подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» Подпрограмма «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации»;
- подпрограмма «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством»;

– подпрограмма «Обеспечение жильем отдельных категорий граждан» Расходы на управление Программой Транспортная инфраструктура;

– социальная инфраструктура;

– Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 - 2020 годы»;

– Федеральная целевая программа развития образования на 2016 - 2020 годы Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2016 - 2020 годы Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы» Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)»;

– Федеральная целевая программа «Культура России (2012 - 2018 годы)» Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах».

Приоритетные ФЦП на 2018 год:

– Социальная инфраструктура;

– Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 - 2020 годы»;

– Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы»;

– Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)»;

– Федеральная целевая программа «Культура России (2012 - 2018 годы)»;

– Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах».

## Вывод по 1 главе

Анализ проблем социальной уязвимости в государственном управлении РФ показал то, что понятие социально незащищенные категории граждан в правовой литературе не имеет легального определения и понимается хотя и традиционно, но неопределенно широко. Категории граждан, получающие социальную поддержку государства и муниципальных образований, чрезвычайно разнообразны. Отсутствие ясности в понятии социально незащищенные категории граждан порождает сложности для правоприменителя. Изучив сущность категории социально уязвимых граждан с точки зрения экономического, политического и социального подходов, мы выяснили, что под социально уязвимыми категориями населения мы понимаем группы населения, которые ограничены в настоящее время в доступе к материальным и нематериальным ресурсам или в отношении которых существует риск подвергнуться социальной эксклюзии в ближайшем будущем при отсутствии поддержки социума.

В нашем случае самым правильным и подходящим подходом для определения социальной уязвимости гражданина РФ как статуса стал экономически-правовой подход, так как он получил закрепление в российском законодательстве за счет четкости критериев и наличия статистической информации. При изучении нормативно правовых актов, методов и механизмов государственной поддержки были выявлены следующие проблемы:

- В федеральном законодательстве используются, но не конкретизируются понятия социальных групп.
- В российском законодательстве используется широкая формулировка – «малоимущие и социально незащищенные категории граждан» (п. 8 ст. 217, п. 14 ст. 251 НК РФ). При этом ни один

федеральный закон или нормативный акт органа исполнительной власти в полном объеме не приводит перечня указанных категорий.

– Неопределенность понятия трудная жизненная ситуация в проекте Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в РФ.

– В законодательстве субъектов Российской Федерации категория социально незащищенные категории граждан применяется неоднозначно.

– Разнообразие понятий создает проблему их унификации для законотворческой и правоприменительной практики. Конституционная гарантия исключает саму постановку вопроса о существовании социально незащищенных слоев населения. Исходя из конституционной нормы п. 1 ст. 39 Конституции РФ, а также сформированной на данный момент базы социального законодательства и социальной инфраструктуры, представляется некорректным, по крайней мере в практике нормативного регулирования, применение категории социально незащищенные категории населения (граждан).

## **Глава 2. ТРАНСФОРМАЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИИ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМОГО ГРАЖДАНИНА В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РФ**

Необходимость изучения и переосмысления отечественного опыта решения социальных проблем, что особенно важно в условиях процесса глобализации, для которого характерны потеря самобытности народа, нацеленность на общемировые ценности и приоритеты. Для современной России, ориентирующейся на опыт западных держав в проведении реформ, извлечение и осмысление собственных исторических уроков решения социальных проблем приобретает особую значимость. Эти уроки уникальны тем, что становление и развитие советских социальных институтов проходило в эпоху сложнейших социально-экономических реформ – индустриализации, коллективизации, культурной революции. Именно в этот период решение столь важных для страны задач наиболее отчетливо.

Так же следует сказать, что зачатки формирования некоторых основных идей современного социального обеспечения уходят своими корнями в историческое прошлое, опыт которого необходимо изучать для глубокого понимания и объективной оценки сущности тождественных социальных явлений, а так же учитывать для эффективного решения актуальных проблем современности. Исторический опыт не дает готовых рецептов, но способен предостеречь от практических ошибок.

В современных трудах мало уделяют внимания истории возникновения понятия «социально уязвимый гражданин» и социальной работе с ними в России и, как правило, они носят «статейный» характер. Может возникнуть предубеждение, что это понятие появилось только с учреждением специальности социального работника. Так в публикациях

встречается утверждение, что начальной вехой в ее истории следует считать конец 1990 г., когда Россию посетил президент Международной ассоциации социальных работников.

Но с этим согласиться нельзя, т.к. история зарождения элементов защиты социально уязвимых граждан своими корнями уходит в глубокую древность. Таким образом, истоки следует искать еще в древности, когда только зарождались предпосылки для развития поддержки социально уязвимых слоев населения. Человек не может жить вне социума, потому он всегда сталкивался и сталкивается с различными проявлениями социальной деятельности, с развитием общества происходят качественные изменения в государственной социальной поддержке, совершенствуется ее структура, возрастает значимость. Нельзя недооценивать и важнейшие исторические события, которые в значительной степени повлияли на развитие тех или иных форм социальной поддержки российского государства.

Нормальная «жизнеспособность» Российского государства возможна лишь при условии социальной стабильности общества. Поэтому проблемы защиты социально уязвимых граждан были актуальны для всех периодов развития общества. На мой взгляд, история работы с социально уязвимыми слоями населения имеет единую схему развития для многих стран. Однако необходимо отметить, что система государственной социальной поддержки в каждой стране складывалась с учетом исторических условий и, несмотря на схожесть и однотипность решаемых задач, имеет различия в подходах, методах и организационном оформлении.

## **2.1 Особенности содержания категорий СУГ в дореволюционный период в России.**

Общественно-христианская модель системы социальной защиты

В истории развития социальной работы выделяется такой период, когда социальная защита соответствовала и следовала христианским принципам. Библия стала, по сути, первым «нормативным» документом, который систематизировал элементы системы социальной защиты и дал толчок к развитию ее структуры. Вся система социальной защиты этого периода носила характер социальной помощи – материальная помощь в различных ее формах от подаяния до содержания в домах призрения, богадельнях. Гаген В.А. в своем труде «Право бедного на призрение» отмечает, что «призрение нетрудоспособных диктуется как этической основой организации призрения, так и директивом современного культурного государства...». И, поэтому, такую модель системы можно определить как общественно-христианскую. На мой взгляд, необходимо отметить, что в этот период структура системы социальной защиты в целом не менялась, а изменялись лишь подходы к организационным формам и источникам финансирования.

Зарождение благотворительности и ее развитие:

– Русь дохристианская

В повседневной жизни под благотворительностью мы понимаем – проявление внимания к людям, не способным себя обеспечить необходимым для существования, оказание им помощи в сохранении и организации своей жизнедеятельности, материальная и духовная поддержка.

Зачатки благотворительности в России появляются еще в языческие времена, когда отдельные лица, либо группы, вынуждены были кормить и

одевать нуждающихся. Эта помощь носила примитивные формы, не была организованной и регулярной. Появление государственности практически мало что изменило, т.к. в основе благотворительности по-прежнему лежали чувства – сострадания, родственный или соседский долг и т.п.

Многие историки отмечают, что славянские народы славились гуманным отношением к соплеменникам и даже бывшим врагам. Так, С.М. Соловьев отмечает, что все западные путешественники превозносят гостеприимство славян, их ласковость, обхождение с пленными, которые у славян не рабствовали весь век, как у других народов, а по истечении определенного срока были вольны или возвратиться к своим, или остаться жить между славян в качестве друзей.

Официально начало благотворительности связывают с 911 г., когда был подписан договор князя Олега с греками, который содержал в себе взаимные обязательства о выкупе россиян и греков, где бы они ни находились, и отправление их на родину. По своей сути этот договор содержал в себе моменты социальной работы и был *первым свидетельством заботы государства о гражданах.*

Формирование духовности славян, развитие культуры проходило также под влиянием деятельности просветителей Кирилла и Мефодия, создавших в IX веке алфавит. Он явился одной из важнейших предпосылок становления самобытной славянской цивилизации, той особой духовности россиян, отличающейся предрасположенностью к добру, справедливости, сострадательности.

#### – Крещение на Руси

Истинным толчком в развитии благотворительности стало принятие христианства в 988 г. Проявляя гибкость и пользуясь поддержкой княжеской власти, Православная Церковь довольно быстро распространила свое влияние в Киевской Руси.

Историк В.О. Ключевский охарактеризовал древнерусское благотворение так: «Человеколюбие у наших предков было то же, что нищелюбие, и любить ближнего значило прежде всего – накормить голодного, напоить жаждущего, посетить заключенного в темнице. Благотворительность считалась нужной не столько для благотворимых, сколько для благотворящих – для их нравственного здоровья, для поднятия уровня их нравственного совершенствования и как средство для обеспечения хорошего будущего в загробной жизни».

Князь Владимир, первый русский князь-христианин, был ярким примером высочайшего покровительства над бедными, нищими и убогими. *В его лице объединилась личная и государственная благотворительность.* Стремясь закрепить свою деятельность, придать ей более или менее организованный характер, Владимир Красное Солнышко, Креститель издает Устав, который поручал духовенству в лице патриарха и церкви помогать нуждающимся. Князь Владимир за милосердие и нищелюбие был причислен к лику святых.

Начинания Владимира продолжил его сын Ярослав Мудрый, основав училище на 300 человек, которое было первым настоящим учебным заведением в России. Однако более всего он прославился как составитель первого письменного свода законов, именуемого «Русской Правдой». В нем содержались статьи и социального характера, что было ново для молодых государств Европы.

Так, в XXXI главе выражено проявление заботы о подрастающем поколении. Если до принятия свода законов проблема наследования решалась старшими братьями путем применения силы по отношению к младшему, то после – права младших были защищены («Двор отцовский всегда без раздела принадлежит младшему сыну»).

Вообще, законы Ярослава относительно попечительства над детьми очень гуманны для тех времен. Например, в XXXII главе рассматривались

решения проблемы при разделе наследства между детьми одного отца, но разных матерей, а также проявлялась забота о вдовствующих матерях. Во избежание сиротства, Ярослав повелевал передавать детей ближайшим родственникам отца при повторном замужестве их матери.

Таким образом, «Русская Правда» утвердила в себе основы социальной политики: 8 статей из 37 посвящены проблемам детской защищенности. Многие последующие законы на Руси были обращены к образцу «Русской Правды».

Внук Ярослава Мудрого, Владимир Мономах создал первое в своем роде нравственное поучение, обращенное к младшему поколению. Оно наполнено искренностью и христианским человеколюбием. «О дети мои! Хвалите Бога! Любите также человечество. Не пост, не уединение, не монашество спасет вас, но благодеяние. Не забывайте бедных, кормите их и мыслите, что всякое достояние есть божие и поручено вам только на время... Будьте отцами сирот; вдовицу оправдывайте сами; не давайте сильным губить слабых. Не убивайте ни правого, ни виноватого: жизнь и душа христианина священны».

Но жизнь того времени способствовала развитию нищенства, бродяжничества. «Церковные и богадельные люди» были по существу профессиональными нищими, которые образовывали вокруг церквей и монастырей целые поселения. Соборы и церкви имели своих «штатных» нищих – по 10-12 человек, которые получали милостыню деньгами .

#### *Становление и развитие системы общественного призрения*

Известный историк, педагог, политический и общественный деятель – В.И. Герье, рассматривая пути и перспективы развития общественного призрения в России и изучая причины, вызывающие нищету, и способы борьбы с ней, Герье выделял три основные формы социальной помощи, которые были присущи и России, в разные времена с соответствующими особенностями «культуры и быта». «Эти формы сменяли одна другую,

более простая уступала место более сложной и зрелой, но каждая из них заключает в себе нечто самобытное и вечное и в настоящее время все три проявляются одновременно. Эти три формы: милостыня, богадельня и Попечительство о бедных».

Чтобы далее не касаться данной темы, заглянем вперед в XIX в., когда российское законодательство делило нищих на четыре категории:

- те, которые не могут своим трудом добывать пропитание;
- те, кто по сиротству и временным болезням впал в нужду, но может работать;
- те, которые могут трудиться, но нищенствуют по лености и дурному поведению;
- те, кто по случайным обстоятельствам впал в крайнюю нужду.

По мере повышения уровня социально-экономического развития назревает идея необходимости реформирования системы социальной защиты, поскольку решение вопроса помощи все возрастающему количеству людей силами благотворительности и церковного призрения не представлялось возможным.

В 1551 г. – время правления Ивана Грозного - на собрании высшего духовенства России (Православной церкви) - Стоглавом Соборе – констатировался факт небывалого развития нищенства, и недостаточности принимаемых мер для его предотвращения. Существовавшая система финансирования давала сбои из-за недостатка средств и несовершенства форм организации работы. Принятое Собором решение является очередным значительным шагом на пути развития системы социальной защиты и признания необходимости государственного регулирования в сочетании с общественной деятельностью в области решения социальных вопросов. Официально вводятся категории лиц подлежащих призрению и определяются его формы. Заметим и разграничение по источникам

финансирования: прокаженные и престарелые должны получать кров, пищу и одежду, а «здравые» - питаться по дворам.

Начинает формироваться государственная инфраструктура системы социальной защиты через строительство и содержание больниц, сиротских домов, богаделен, домов призрения незаконнорожденных младенцев. Появляется новая функция системы социальной защиты – создание смиренных и прядильных домов для людей празднующихся и им подобным – фактически создается система занятости и подготовки кадров.

Государство осознало необходимость управления развитием системы социальной защиты, которая постепенно становится элементом социальной политики.

Во второй половине XVIII века для России появляется новое понятие – общественное призрение.

Поистине огромен и неоценим вклад династии русских царей Романовых в развитие социальной работы. Каждое царствование отличалось особыми чертами благотворительности, кто-то из членов царской фамилии предпринимал радикальные и глубокие меры, кто-то «отметился» тем или иным указом на тему «призрения», однако все они оставили след в истории как государственные деятели и частные благотворители, хорошо осознающие всю важность и социальную значимость акций милосердия.

Лучшим доказательством выше сказанного являются попытки Петра I искоренить профессиональное нищенство. В именном указе Стрелецкому приказу от 30 ноября 1692 г., опубликованном еще от имени Ивана и Петра Алексеевичей, он велел записать: «Известно ему, Великому государю, что на Москве гулящие люди, подвязав руки и ноги, притворным лукавством просят на Христово имя милостыни, а по осмотру они все здоровы». Таких царь велел ловить и отправлять по месту жительства, а беглых крестьян возвращать помещикам; повторно пойманных – бить кнутом и ссылать в

Сибирь. Эти меры были ужесточены указом 1712 г.: всех «ленивых прошаков» били без разбора, клеймили и ссылали на каторжные работы. «Амнистии» не полагались никому – ни старым, ни больным, ни сумасшедшим (правда, позже Петр ввел «освидетельствование дураков»). С 1718 г. начинают карать дающих милостыню штрафами. Хотя необходимо заметить, что Петр в целом не запрещал милостыню – разрешены были пожертвования приютам и богадельням. В последние годы своего царствования он осознал безрезультатность такой политики и разработал проект о раздаче всех «прошаков» монастырям, однако реализовать его не успел.

Естественно, деятельность Петра I не ограничивалась преследованием нищенства, он практически подошел к системе создания общественного призрения. Главным его намерением в социальной сфере была попытка вырвать призрение из рук Церкви и построить его на новых началах, возложив заботу о нуждающихся на государственные светские структуры: в городах – на губернские и городские магистраты, в деревнях – на помещиков, в свободных землях – на старост или сотских. При нем обязанность строительства и содержания больниц лежала на приказах: сначала Патриаршем, с 1701 г. – Монастырском, а с 1721 г. – относилась к Святейшему правительствующему Синоду и Камер-конторе. Главный магистрат и воеводы должны были приступить к устройению больниц, богаделен, сиротских домов, домов для призрения незаконнорожденных младенцев, домов смирительных и прядильных для людей «праздношатающихся и им подобных». Вводились детские приюты, называемые «гошпиталями», которые строились рядом с церковными оградами. Из «гошпиталей» младенцев, выкормленных «искусными женами», передавали до достижения 10-него возраста в богадельни или приемным родителям, мальчиков старше 10 лет определяли в матросы, в «художественные ученики». Проявлял Петр заботу и о военных, которую

можно назвать предтечей пенсионного законодательства, т.к. государство не в состоянии было обеспечить воинов пенсиями, содержанию их возлагалось на монастыри с выплатой жалования.

Указ Петра I от 16 января 1721 г., со ссылками на Библию, следует подчеркнуть особо – в нем впервые идет речь о том, что бродяжничество есть социально опасное явление.

Большинство мероприятий этого реформатора носили характер «вразумляющего принуждения», т.к. на его взгляд «наши люди ничего без принуждения не сделают».

Приемники Петра продолжали политику социальной защиты населения.

Так, Екатерина I подписала сенатский указ 1726г., в котором выражалось недовольство злоупотреблениями кормилиц в госпиталях.

При Петре II появились два указа о незаконнорожденных и воспитанных в петровских сиротских домах: 43 девицам велено было «давать вольные паспорта и отпускать их, по их желанию, в услужение или на мануфактуры, а «малоумных в богадельни», юношам предписано было отправляться на военную службу, «хотя в барабанщики».

При Петре III указом 1762 г. безумных определяют не в монастыри, а в специально построенные для этого особые дома, что было официальным признанием безумия болезнью).

К эпохе царствования Екатерины II относится становление системы общественного призрения. Указом от 7 ноября 1775 г. предписывалось открытие в каждой губернии особых приказов Общественного призрения под контролем губернаторов. На эти приказы были возложены обязанности – устраивать и содержать народные школы, сиротские дома, больницы, аптеки, богадельни, дома для неизлечимо больных, для психически больных, работные и смирительные дома .

Конечно, говорить о совершенстве этой социальной системы нельзя, однако следует признать попытки государства охватить все слои населения. В России начинает назревать проблема социальной незащищенности калек и нехватки средств на их содержание. И Екатерина вынуждена была согласиться с правительством, что попечение о нищих и калеках необходимо сделать общественным, и нет ничего зазорного в привлечении милосердных людей к помощи в решении этой проблемы. Полное же воплощение в жизнь этой идеи произошло только при правлении Александра I.

К сожалению, плоды новообразований екатерининского периода оказались горькими. Так С.В. Тетерский отмечает: «Бюрократизм, лихоимство, формализм, недостаток служащих, особенно практических работников, которых никто профессионально не готовил – все это снижало результативность и тормозило развитие социальной работы».

При правлении, жены Павла I, Марии Федоровны происходят серьезные изменения в системе воспитательных учреждений: открытие училищ благородных девиц, создание первого губернского женского института в Харькове (1817 г.), опытных воспитательных домов для глухонемых и слепых детей (1806 г.), военно-сиротское отделение Воспитательного дома (1807 г.), училища для солдатских дочерей и детей нижних чинов морского ведомства. Она возглавила «Воспитательное общество благородных девиц», основала в 1797 г. Мариинское ведомство, целью которого было благотворительная помощь нуждающимся и сохранение особых прав высших сословий русского общества. Значительным шагом в развитие благотворительности, было создание императрицей вдовьих домов – богаделен для вдов военных и гражданских лиц, которые просуществовали до 1917 года.

При Александре I призрение включается в сферу общественного самоуправления, а за правительством закрепляется общее руководство и

контроль. Александр I подписал закон, по которому призрение в России передавалось организациям и ведомствам, разделенным на несколько типов. Они получили название «учреждений, на особых основаниях управляемых».

Недостаток государственных финансовых ресурсов на общественное призрение во второй половине XIX века вынуждает обратиться к более сильному вовлечению общественности в социальную работу. После земской (1864 г.) и городской (1880 г.) реформ основная нагрузка по развитию системы социальной защиты легла на городское и земское самоуправление. Таким образом, социальная работа и ее управление переместились на более низкий уровень рассмотрения, но это имело и позитивные стороны: более глубокое понимание проблемы и методов борьбы с ней. Наиболее важным достижением этого времени является уход от приказного формализма и переход на принципы адресности социальной помощи. Фактически зарождались элементы социальной помощи на базе проверки нуждаемости.

В России система социальной защиты развивалась с той лишь особенностью, что православная церковь, заинтересованная в упрочнении своих позиций в глазах католиков, более активно занималась социальной работой через систему церковно-приходских попечительств.

Такая сложившаяся система социальной защиты сохранилась до к. XIX - н. XX столетия. Организационно-правовую структуру системы социальной защиты представляли элементы трех типов: общественные, общественно-государственные и частные. Аналогичной была и система финансирования, а так же ее источники: государственные средства; средства общественных организаций и пожертвования; средства частных лиц.

Значительным достижением системы социальной защиты, построенной в России в XIX в., как отмечал Е. Максимов, была ее

практическая направленность, масштабы, а также теоретическое осмысление перспективных направлений развития и понимания необходимости и значения функции превентивных (предупреждающих) мероприятий для повышения уровня социальной защищенности:

– всякий человек, поставленный вследствие каких-либо постоянных или случайных причин, в положение грозящее окончиться нищетой и не имеющий способов выйти из этого положения, должен подлежать общественному признанию;

– общественное признание должно иметь в виду не только непосредственную помощь дряхлым, больным, сиротам, но и всем тем, кто лишен возможности предупредить настигающую беду, что должно стать «важной функцией общественного и государственного управления, направленной на смягчение многих зол действительности, к облегчению значительных страданий и к спасению целого ряда человеческих жизней».

*Положение государственной поддержки социально уязвимых граждан на рубеже XIX – XX веков в России.*

Для полноты картины системы государственной социальной защиты следует рассмотреть небольшой, но довольно значимый интервал – накануне революции 1917 года, – который не вписывается в рамки как общественно-христианской модели, так и последующей за ней модели, свойственной советскому периоду. Поэтому я выделила рубеж XIX – XX веков в отдельную главу. Этот период характерен началом формирования цивилизационной системы социальной защиты с присущими им системами социального страхования и пенсионного обеспечения. 23 июня 1912 г. был принят закон «О страховании от несчастных случаев», который стал определенным шагом в развитии социального обеспечения рабочих. В России начинала формироваться система социального страхования от несчастных случаев на производстве; имелась система обязательной социальной помощи: пособия по случаю родов, на похороны, по потери

кормильца в случае производственной травмы; работали многочисленные благотворительные организации, а частная благотворительность имела всеобщее признание. По сравнению с западными странами уровень социальной защищенности был очень низок, а численность инвалидов по производственным причинам и брошенных на произвол судьбы была достаточно высока. Анализируя данные за 1912 г., можно увидеть, что уровень социальной защищенности рабочих в Германии практически в 10 раз, в Англии – в 15 раз выше, чем в России. А финансирование же системы социального страхования в России практически полностью ложилось на плечи рабочих (табл. 1).

Вполне естественно можно предположить, что данный факт сыграл определенную роль в создании революционной ситуации в России.

Таблица 1

**Сравнительная структура страховых взносов по социальному страхованию в 1912 году, (в %)**

	<b>Англия</b>	<b>Германия</b>	<b>Россия</b>
Рабочие	46	67	80
Хозяева	37	33	20
Государство	17	-	-

Делая вывод по этому периоду можно сказать, что самого понятия «социального обеспечения» еще не было, но были сделаны первые шаги на встречу к его формированию.

## **2.2 Особенности содержания категории СУГ послереволюционный и советский периоды**

Биполярная модель государственного управления системой социальной защиты.

Марксистская теория социальной работы опиралась на известные положения об определяющей роли экономики, способа производства, экономического базиса в социальном прогрессе, в социальной дифференциации общества, на материалистическое понимание истории и характера самоорганизации общества. При этом движущей силой социально-исторического развития признается борьба классов, конфликт между которыми в силу различия их социально-экономического положения неизбежен, пока не будут взяты под контроль стихийные силы конкуренции и эксплуатации, порождаемые частной собственностью на средства производства. Идеальное общество, по марксистской теории, - общество социально однородное, построенное без эксплуатации, и для каждого существует возможность всестороннего развития. Где главной движущей силой для формирования такого общества является рабочий класс.

Принципиальное значение для социальной работы имеет направленность марксизма на изучение коллективистских условий бытия личности, соотношения в общностях людей коллективистских и индивидуалистских тенденций.

В советский период получила развитие уникальная система социальной защиты человека: бесплатное образование и здравоохранение, доступные культурные учреждения, система пенсионной, жилищно-бытовой и другой помощи различным социальным группам. Одним из первых шагов в этом направлении был указ В.И. Ленина (1918 года), который поставил задачу всем центральным и местным органам

управления выделить вопросы социальной помощи и поддержки трудящихся в отдельную систему исследования. В 1920г. постепенно расширяется круг лиц, охваченных системой социальной защиты: выплата пенсий для лиц, имеющих особые заслуги перед революцией; за выслугу лет. В 1924 г. введено пенсионное обеспечение для научных работников, а в 1925 году – учителям городских и сельских школ и некоторым другим специалистам.

В условиях нэпа, дорогу которому открыл X съезд РКП(б) в 1921 г., социальное обеспечение приобретает новое направление – социальное страхование.

В год образования СССР (1922 г.) понятие «социальное обеспечение» начинает звучать по-другому – «государственная система материального обеспечения и обслуживания всех граждан СССР в старости, болезни, при полной или частичной утрате трудоспособности, а также многодетных семей. Осуществляется за счет государственных и общественных средств».

Следующим этапом становления государственной социальной защиты стало принятие Конституции СССР, в которой оглашалась необходимость приведения в жизнь полного социального страхования: для всех видов наемного труда и для всех видов потери трудоспособности. А к 1929 г. Советская власть в законодательном порядке утвердила полное социальное обеспечение и впервые в мире - от безработицы, за счет нанимателей и государства, при помощи профессиональных союзов .

Однако следует отметить, что система государственной социальной защиты крестьян развивалась менее быстрыми темпами. Только в 1935 г. колхозам было предоставлено право - за свой счет создавать пенсионные фонды.

Отсюда и такое название модели, биполярная, связанное с тем, что на начальном этапе становления Советской власти, государство при

формировании и управлении системой социальной защиты развело рабочих и крестьян на разные полюсы организации и финансирования.

Таким образом, накануне Великой Отечественной войны существовали две параллельные системы социальной защиты населения:

– Государственная – финансируемая на 100% за счет государства и охватывающая в основном городское население и промышленный сектор экономики;

– Частная – финансируемая на 100% за счет средств колхозов (сельскохозяйственных артелей) и охватывающая в основном сельское население и сельскохозяйственный сектор экономики.

Сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать, как жесткую централизованную модель социальной защиты, имеющей классовый характер. При этом более половины населения – крестьянство – выпадало из централизованной системы и было вынуждено создавать собственную систему. Необходимо отметить также, что органы управления, ведавшие социальным обеспечением, явно не справлялись с растущим многообразием социальных проблем.

Административная модель управления системой социальной защиты.

В послевоенный период основной задачей государства стало восстановление экономики, которое требовало мобилизации всех финансовых ресурсов, поэтому развитие системы социальной защиты было приостановлено. Только с 49-го года Советская власть начинает возвращаться к проблеме дальнейших преобразований системы социальной защиты, что связано с образованием Министерства социального обеспечения. М.В. Фирсом предложены следующие этапы системы государственного социального обеспечения в 1950 – 1991 гг.:

1. С 1955 – 1968 гг.

14 июля 1956 г. – Закон о государственных пенсиях. Благодаря которому, расширяется круг пенсионного обеспечения; в самостоятельную отрасль выделяется законодательство о социальном обеспечении.

В 1964 г. – Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов, который признал всеобщее государственное пенсионное обеспечение.

Государственное финансирование осуществляется за счет государственных, республиканских и местных бюджетов. Финансирование государственного социального страхования – за счет страховых взносов предприятий, организаций и дотаций государства (распространилось только на рабочих и служащих). Социальное обеспечение колхозного крестьянства осуществлялось за счет средств колхозов и дотаций госбюджета. Важно так же отметить, что для всех граждан Союза было принято бесплатное медобслуживание.

2. начало 80-х гг.

К основным функциям соцобеспечения добавляют: выполнение заданий Госплана и обеспечение строго соблюдения государственной дисциплины; рационализация и эффективность капитальных вложений; снижение себестоимости и сокращение сроков строительства; своевременный ввод производственных мощностей. Основное направление деятельности – обеспечение нетрудоспособного населения.

3. конец 80-х гг.

Происходит сужение парадигмы помощи, многие виды социального патронажа утрачиваются, так общественное призрение сводится исключительно к проблемам соцобеспечения. В системе помощи доминирующую роль играет государство. Возникает новая проблема для России – проблема беженцев. Так в 1989 г. вынужденная миграция населения из Узбекистана составила порядка 20 тыс. человек .

Я не буду рассматривать принятие законов данного периода, а ограничусь лишь общей характеристикой данной модели, которая

просуществовала до развала СССР и находит отражение во всех государствах СНГ. Ее особенностью являлось то, что власть стремилась всю деятельность по социальному обеспечению замкнуть исключительно на государство, свернув деятельность благотворительных организаций. Это привело к тому, что в стране быстрыми темпами сформировалась административная (патерналистская – с позиции разделения благ) модель управления и финансирования системы социальной защиты. Данная модель основывалась на всесторонней ответственности государства за предоставление социальных услуг, при полном отсутствии ответственности граждан за собственный уровень социальной защищенности. Такая политика иждивения в последствии привела к социальной необразованности и пассивности населения. Государство даже берет на себя многие функции семьи по отношению к детям, получило право контроля над содержанием и качеством семейного воспитания. В этом просматривается четкая идеологическая политика. Тетерский С.В. отмечает, что в советское время семья рассматривалась как «ячейка общества», которой в полной мере доверять нельзя, т.к. она является и единицей рода, которая хранит в своей социально-генетической памяти «пережитки прошлого», не всегда совместимые с коммунистической идеологией. Поэтому несколько поколений семей деградировали в массе своей как институты социализации подрастающих поколений.

Исторический обзор возникновения, становления и развития российской системы государственной поддержки социально уязвимых категорий граждан приводит к следующим выводам:

– В дореволюционной России был накоплен значительный опыт государственного и общественного призрения социально уязвимых граждан, стариков, инвалидов и детей оставшихся по разным причинам без попечения родителей. В этом благородном деле участвовали члены царской семьи, государственные органы и общественные организации,

церковь и монастыри, меценаты из числа крупных предпринимателей и прогрессивной интеллигенции, супруги высокопоставленных государственных чиновников;

– Опыт и практика социальной деятельности советского государства занимает важное место в истории России. Комплексное изучение развития социального обеспечения в 1917 - 1941 гг. позволяет сделать вывод о том, что в исследуемый период именно советская социальная политика прошла путь глубокой трансформации и имела конкретные исторические результаты.

Рассмотрим основные реформы социальной сферы с начала до распада СССР обозначим влияние советского наследия на современное состояние социальной политики.

### **2.3 Основные реформы в социальной сфере с начала до распада СССР и влияние советского наследия на современное состояние социальной политики.**

Революционные идеи в социальной политике.

К моменту Октябрьской революции в России уже сложилась система государственного, общественного и частного призрения, направленная на помощь различным категориям населения. Радикальная смена политической системы в результате революции привела к значительным изменениям в социальной политике. Этап развития социальной политики в период 1917–1921 гг. называют «утопическим». В соответствии с идеологией большевизма в начале существования Советской власти государство опиралось на классовый подход – помощь рабочим, красноармейцам, их семьям, детям-сиротам. «Новое законодательство устанавливало основные виды социального обеспечения, на которые могло

рассчитывать трудовое население: врачебная помощь, выдача пособий и пенсий (по старости, в связи с потерей трудоспособности, беременным и роженицам)». Фактически приоритет отдавался красноармейцам и семьям погибших на фронте: в 1920 г., например, 2/3 получавших пенсию были солдатами-красноармейцами и членами их семей, а 1/3 – рабочими и служащими. Проводимая государственная социальная политика, кроме прямого назначения – поддержки уязвимых слоев населения – выполняла также и сугубо политическую функцию – была направлена на «формирование нужной социальной структуры... и идентичности людей» и социальную эксклюзию бывших господствующих классов. К «лишенцам», не обладающим избирательными и социальными правами, относились лица, живущие на нетрудовые доходы, прибегающие к наемному труду, служители церквей, служащие бывшей полиции и другие. Идеи большевизма, предполагавшие отмену частной собственности и пропаганду эгалитаризма, привели к тому, что все жилье в стране было национализировано. Жилой фонд перераспределялся в форме «уплотнения» квартир состоятельных граждан, в которые вселяли городскую бедноту. Социалистическая идеология также радикально изменила содержание социальной политики в отношении женщин, семьи и детей. Она выражалась в пропаганде эмансипации, политического и экономического участия женщин, борьбе с бедностью и неграмотностью, формировании образа «трудящейся женщины-матери». Юридически этот политический курс выразался в узаконивании разводов, разрешении аборт, оплате отпуска по беременности и родам и по уходу за ребенком. При этом норма об оплате декретного отпуска в 1917 г. распространялась только на рабочих, и только с «принятием Конституции 1936 г. ... государственное страхование материнства распространилось на всех советских женщин». Таким образом, и семейная политика также была

направлена на разделение общества и подкрепление ее классового характера.

Советская модель социальной политики: Авторитарное «Социальное государство»

В советской модели социальной политики, закрепившейся после Великой Отечественной войны, социалистическая идеология выражалась, прежде всего, в патернализме, декларировании подчеркнута скромных потребностей, государственной монополии в социальной сфере, четком контроле доходов населения со стороны государства. Как следствие, население было уверено в том, что «все социальные проблемы обязано решать государство (во многих случаях, особенно у старших поколений, такого рода патернализм сочетался с ударной работой и политической благонадежностью)». Примечательно, что при декларировании целей повышения народного благосостояния расходы на социальную политику в СССР были довольно низкими – около 14%, что сопоставимо с либеральными социальными государствами. Обусловлено это было приоритетом развития оборонной промышленности и других направлений индустрии. Ядро всей системы социальной политики в СССР составляло социальное обеспечение, система которого отличалась широкой доступностью. Это пенсии и пособия по старости, временной нетрудоспособности, инвалидности, утере кормильца и др. для пожилых, инвалидов, детей сирот; многочисленные льготы, охватывавшие, так или иначе почти все население страны. Т. Ю. Сидорина полагает, что «в классификации Г. Эспинг-Андерсена систему социального обеспечения советского времени можно сопоставить с социально-демократическим режимом, который предполагает распространение социального страхования на всех граждан государства в равном объеме, независимо от нуждаемости и трудового вклада». В. Н. Ярская также считает, что социальная политика позднего СССР «формально приближалась к

социально-демократической модели». Однако качество доступных социальных услуг – медицинской помощи, жилья, образования – не было гарантированно высоким для всех. Факт принадлежности к номенклатуре обеспечивал причастность к системе распределения благ. Антилиберальная направленность, иерархичность, статичность, смесь социалистических идей с консервативными элементами – те идеологические характеристики, с которыми советская модель социальной политики подошла к своему концу. Строго говоря, опыт СССР нельзя называть социальным государством, поскольку последнее, по определению, капиталистическое, рыночное, демократическое. Тем не менее, за широкий набор социальных гарантий в условиях социалистической идеологии и авторитарного политического режима Н. Форрат называет советскую модель «авторитарным государством всеобщего благоденствия».

Постсоветская социальная политика: между социализмом и либерализмом.

Крушение Советского Союза не привело к полному коллапсу системы социальной защиты, однако потребовались либеральные реформы. Это было связано с необходимостью рационализации социальных обязательств государства перед своими гражданами и более эффективным использованием ограниченных ресурсов в социальной сфере. В то же время, несмотря на дефицит бюджета и экономический кризис, государство не могло полностью отказаться от социальных обязательств в силу зависимости от прошлого – советского опыта социальной политики, инертности институтов социальной защиты и ориентации большинства граждан на помощь со стороны государства. Одна из первых реформ становление системы обязательного медицинского страхования вместо госбюджетного финансирования (1991 г.). Далее –

формирование системы государственных учреждений социального обслуживания населения (1995 г.).

Приобретает адресный характер социальная помощь (1999 г.), начинает действовать система профилактики безнадзорности (1999 г.). Реформы начала 2000-х гг. также имеют ярко выраженный либеральный характер, они были нацелены на большую экономическую эффективность и передачу части полномочий от государства негосударственным акторам – введение накопительной пенсионной системы вместо перераспределительной (2001 г.), монетизация льгот (2005 г.), привлечение частных и благотворительных организаций к социальному обслуживанию (2013 г.). Новый вектор российской социальной политики со второй половины 2000-х гг. – приоритетные национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Сельское хозяйство»; программа материнского капитала, так называемые майские указы 2012 г. о повышении заработной платы бюджетникам. Они, в противоположность общемировой тенденции, ярко продемонстрировали обратный тренд в российской социальной политике – в сторону расширения социальных программ государства. Сейчас осуществляется трансформация идеологического «контракта» между государственным «аппаратом заботы» и человеком. Если в советское время осуществлялся обмен государственного патернализма на самоотверженный труд и абсолютную политическую благонадежность, то сейчас – минимальных социальных гарантий на индивидуальную социальную ответственность граждан, консолидацию и общую лояльность власти. Реформы в области социальной политики в России представляют собой сплав элементов либеральной и социалистической идеологий, а также тенденций авторитарного политического режима.

На данный момент мы произвели ретроспективный анализ исторически важных в трансформации содержания социально уязвимых

слоев населения периодов. Выявили ряды проблем и последствий от принятых в те периоды реформ, далее мы исследуем актуальные проблемы государственной социальной защиты в современной РФ.

#### **2.4 Актуальные проблемы реализации государственной социальной политики в Российской Федерации.**

Социальная политика может рассматриваться как составная часть региональной политики в широком и узком смысле. В России рыночные преобразования, проводимые в стране с начала 90-х годов, хотя и декларировали социальную политику в качестве одного из главных государственных приоритетов, однако на практике многие социальные вопросы приносились в жертву макроэкономической стабилизации. В результате социальные издержки преобразований оказались весьма значительны, что затрудняет социальное развитие страны и ее регионов. В то же время в обозначенный период произошли и позитивные изменения в социальной сфере и структуре российского общества. Перечислим наиболее важные:

- закрепленное в Конституции РФ положение о социальном государстве, определяющее общую направленность государственной социальной политики на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека;
- расширение политических, экономических и социальных прав и свобод, становление демократических институтов и переход к многообразию форм собственности;
- развитие личной инициативы и предпринимательской активности, качественно изменившее социальную структуру российского общества;

– начало возвращения лучших традиций благотворительности и социального партнерства.

Сложился ряд общих для всей страны и всех ее регионов социальных проблем, угрожающих устойчивому и безопасному социальному развитию России:

– растущая социальная поляризация населения, которая по официальным данным не имеет аналогов в мире, а с учетом теневых доходов значительно выше статистически зафиксированного разрыва между десятью процентами самых бедных и десятью процентами самых богатых;

– значительные масштабы бедности и безработицы, низкая динамика становления среднего класса, наличие зон «очаговой нищеты» и распространенность такого явления, как «бедность работающих»;

– сохранение коррумпированности властных структур, организованной преступности и терроризма;

– негативные последствия глобализации и связанные с этим социальные риски;

– деградация окружающей среды, негативно отражающаяся на состоянии здоровья и качестве жизни значительной части населения, связанная как с объективными факторами (глобальные климатические изменения, усиление антропо- и техногенных нагрузок), так и с факторами субъективными – ослаблением экологического контроля и экспертизы со стороны государственных органов, недоступностью экологической информации и недостаточным экологическим образованием населения;

– кризисные процессы института семьи, характеризующиеся ослаблением воспитательной функции семьи, ростом детской безнадзорности и беспризорности, социального сиротства;

– сокращение численности населения страны, низкая продолжительность жизни населения и высокая смертность, особенно мужчин трудоспособного возраста;

– ухудшение здоровья всех возрастных групп населения, обусловленное распространённостью алкоголизма, наркомании, табакокурения, ВИЧ-СПИДа, недостаточностью развития форм здорового досуга и здорового образа жизни (физическая культура, спорт, туризм, активный отдых), а также неудовлетворительным состоянием системы здравоохранения;

– рост инвалидизации населения и сохранение социальной изоляции инвалидов, людей пожилого возраста и других уязвимых социальных и профессиональных групп, испытывающих особые трудности в процессе адаптации к новым политическим, экономическим и социальным условиям;

– сегодняшние кризисные процессы в мировой экономике, на мировых ресурсных и финансовых рынках, негативно влияющие на состояние финансовой и промышленной сфер в России, инфляционные процессы, перспективы занятости и доходов населения, возможности реализации социальных программ.

На все перечисленные социальные негативы накладываются существенные диспропорции в развитии регионов, порождающие и углубляющие социальные противоречия, провоцирующие межэтнические и межконфессиональные конфликты. Социальное расслоение в России имеет региональное преломление, проявляющее тенденции к возрастанию, что представляет собой угрозу российской государственности. Социальное неравенство регионов означает фактическое отсутствие единого социального партнерства на территории России, порождает социальные противоречия, провоцирует межэтнические и межконфессиональные конфликты.

К числу позитивных изменений в развитии социальной сферы регионов следует отнести повышение статуса органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, усиление социальной активности институтов гражданского общества и неправительственных организаций социальной направленности.

Эти и многие другие факторы должны учитываться при проведении в Российской Федерации государственной социальной политики на федеральном уровне и в субъектах РФ.

В настоящее время завершается разработка Концепции социально-экономического развития России до 2020 г. Правительством РФ 1 октября 2008г. Был рассмотрен проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. и плана действий Правительства Российской Федерации по ее реализации.

В указанном документе поставлены довольно амбициозные цели улучшения жизни в России. Концепция направлена на достижение нашим государством статуса великой инновационной социально-ориентированной державы, которая не отказывается и от конкурентных сырьевых преимуществ. Сформулированы также стратегические цели и приоритеты регионального развития России.

Концепция предусматривает, что территориальное развитие Российской Федерации будет ориентировано на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойной жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономик регионов при обеспечении правового и политического единства страны. Для этого

предполагается обеспечение синхронизации трех направлений региональной политики:

– стимулирования экономического развития путем создания новых центров роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;

– координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития ресурсных ограничений, в том числе демографических;

– сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в различных регионах и на территории каждого из них с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала всех регионов России.

При анализе этого проекта с позиций социальной политики обращает на себя внимание отсутствие такой цели, как создание единого социального пространства на территории России (говорится только об обеспечении достойной жизни граждан, правовом и политическом единстве страны, а также о сокращении дифференциации в уровне и качестве жизни населения регионов).

Перечисленные выше мероприятия федеративной реформы, а также принятые законодательные акты обусловили образование компетенционного поля с уникальными конфигурациями. Сейчас его структура сложна и дифференцирована. Конституцией предусмотрено всего четыре позиции:

– компетенция Российской Федерации;  
– компетенция субъектов Федерации;  
– совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов;  
– муниципальная компетенция. Однако в реальности компетенционных позиций гораздо больше.

Несмотря на масштабы проделанной работы, законодателю не удалось пока создать достаточно сбалансированную схему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов. В действующей схеме разграничения компетенции сохраняются значительные диспропорции.

1. Полномочия часто возлагаются без передачи под их осуществление соответствующих финансовых ресурсов. Ответственность за реализацию полномочий в социальной сфере ложится на плечи субъектов Федерации и муниципалитетов, не располагающих достаточными ресурсами для нормального осуществления данных полномочий.

2. Вместо решения указанной проблемы по сути, законодатель избрал иной путь – были учреждены добровольные полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов, сущность которых заключается не в том, чтобы обеспечить регионы и муниципалитеты соответствующими их расходным статьям доходными полномочиями, а в том, чтобы снять с них социальные обязательства перед населением, сделать эти обязательства факультативными.

3. Практика добровольно-обязательных полномочий в этой связи выглядит социально оправданной, она не позволяет резко снижать уровень социальной поддержки граждан регионами и муниципалитетами, однако она и не способствует социальному развитию.

4. В новой схеме разграничения полномочий фактически сохраняется нефинансируемый федеральный мандат, законодательными актами федерального уровня на регионы и муниципалитеты налагаются расходные полномочия, не обеспеченные финансированием. Однако теперь нефинансируемый мандат носит скрытый характер.

5. Доходные полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов по-прежнему не соответствуют их расходным обязательствам, причем введение института добровольных полномочий на региональном и муниципальном уровне решает данный вопрос за счет нарушения социального баланса в отношениях государства и общества.

6. Субъекты Федерации отстранены от реализации некоторых своих «традиционных» полномочий (особенно в сфере природопользования), что

негативным образом сказывается на социально-экономической ситуации в регионах.

Проблема недостатка ресурсов под реализацию государственных полномочий в социальной сфере была решена наиболее «простым» и малоэффективным способом – государство в значительной мере сняло с себя ответственность за реализацию этих полномочий, сделало их необязательными, факультативными, переложило их осуществление на общество.

В этой связи следует ожидать очередного витка реформирования компетенционной сферы.

Необходимо произвести по-настоящему социальную переориентацию межбюджетных отношений, подкрепив ее прозрачной системой финансирования полномочий. Субъекты Федерации должны знать, за исполнение каких функций и предоставление каких публичных услуг они отвечают, а также из каких источников они будут их финансировать.

Все это приводит к необходимости принятия единого законодательного акта – Федерального закона «О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации» (Социального кодекса), в котором были бы закреплены все нормы предоставления социальных услуг гражданам страны. На первый взгляд представляется, что главная «болезнь» федеративной реформы состоит в том, что она пока не полностью избавилась от пережитков практики механического делегирования регионам и муниципалитетам дополнительных полномочий. Однако такая постановка вопроса сегодня уже неактуальна.

Перечень полномочий субъектов России на сегодняшний день значителен, в него входит около 70 собственных, более 900 – условно делегированных, а также значительное количество добровольных и добровольно-принудительных полномочий субъектов Российской

Федерации. Субъекты фактически могут осуществлять сегодня любые полномочия в социальной сфере, если хотят этого и имеют соответствующие ресурсы.

Основная проблема действующей модели разграничения компетенции состоит в том, что у регионов нет стимулов к реализации социальных полномочий и соответствующей материальной базы. Среднесрочное реформирование компетенционной сферы на нынешнем этапе ее развития может идти по следующим основным направлениям.

1. Обеспечение субъектов РФ ресурсами, достаточными для осуществления возложенных на них обязательств перед населением согласно нормативам, установленным Социальным кодексом. Это подразумевает не перечисление субъектам Федерации дополнительных трансфертов из федерального бюджета, а предоставление им доходных полномочий и стимулирование к осуществлению самостоятельной хозяйственной деятельности.

2. Повышение ответственности субъектов РФ за проводимую ими социально экономическую политику. Сегодня заинтересованности эффективно осуществлять свои социальные функции у руководства регионов нет, поскольку его будущее практически не зависит от результатов его деятельности. Как следствие – несоответствие потенциальных возможностей регионов действительному состоянию их социально экономической сферы. Руководство регионов должно быть уполномочено осуществлять социальные полномочия в четко определенном объеме и нести за это ответственность. Существующих механизмов здесь явно недостаточно (даже с учетом Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»).

3. Принятие Федерального закона «О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации» (Социального кодекса), в котором

были бы закреплены основные нормативы предоставления социальных услуг гражданам страны. Положениями упомянутого закона должны охватываться все основные направления социально-экономической сферы, на них должны быть ориентированы положения отраслевых федеральных законов («социалка» должна финансироваться не спорадически, в рамках приоритетных национальных проектов, а на регулярной и прочной законодательной основе).

4. Объединение субъектов РФ в целях оптимизации управления и проведения более эффективной социально-экономической политики.

5. Необходимо пересмотреть действующий порядок законодательного регулирования сферы компетенций. Все законодательные акты, затрагивающие полномочия субъектов Федерации, должны составляться по единой схеме, полномочия в них должны закрепляться по установленным шаблонам и образцам. В отраслевых законах каждое полномочие должно быть строго идентифицировано: для собственных полномочий необходимо указание на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, для делегированных полномочий – четкое указание на федеральный бюджет как на источник финансирования осуществления данного типа полномочий. Предлагается также избавиться перечни компетенций от неуместной диспозитивности, наделение субъектов правоотношений полномочиями должно в основном иметь императивный характер. Целесообразно отказаться от административных полномочий, включив их в общие перечни компетенций. Наличие добровольных полномочий не исключается, однако они должны занять подобающее им место в схеме разграничения компетенции, а именно – за рамками установленных социальных стандартов. Добровольно-принудительные полномочия в данном случае подлежат переводу в собственные полномочия субъектов РФ.

Актуальной является задача выравнивания и поддержания определенного уровня социального развития регионов, обеспечивающего равный доступ населения к социальной инфраструктуре и социальным услугам по всей территории страны, для чего, на наш взгляд, необходимо:

- разработать и закрепить законодательно социальные критерии оценки успешности (эффективности) государственной и корпоративной политики;

- изменить систему налогообложения для формирования достаточных фондов, ориентированных на реализацию социальных функций;

- усилить внимание к т.н. частным проблемам: сохранению сельских школ, решению проблем очередей в органах соцзащиты и соцобеспечения, здравоохранения и т.п.;

- обратить внимание на социальную направленность средств массовой информации;

- рассмотреть вопрос о совместном учредительстве федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации автономных образовательных учреждений;

- создать единую информационно аналитическую систему, включающую банк данных о социально-экономическом положении военнослужащих, подлежащих увольнению; информацию центров занятости о наличии рабочих мест, общественных фондов – о гуманитарной и благотворительной помощи, страховых фондов, о страховом обеспечении;

- данные ежегодного мониторинга;

- разработать программы повышения квалификации социальных работников по направлению «Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей».

Органам исполнительной власти субъектов РФ совместно с федеральными органами исполнительной власти необходимо разработать предложения по реструктуризации бюджетного сектора с сохранением типов и видов бюджетных учреждений и предложения по изменению типов бюджетных учреждений на автономные учреждения, а также предусмотреть другие механизмы реализации социальной политики в регионах РФ.

### Вывод по 2 главе.

Вывод по 2 главе представим в следующей таблице.

**Таблица 2**

#### **«Анализ особенностей становления государственной поддержки СУГ на разных исторических этапах.»**

Этапы	Правители	Категории СУГ	НПА	Финансирование
<p><b>Дореволюционный</b> Период расцвета государственной социальной помощи в России, характеризующийся тем, что произошла либерализация социальной политики, государство передало социальные функции органам городского и земского самоуправления, наряду со старыми появились новые формы и методы работы, возросло число благотворителей и меценатов.</p>	<p>Петр I Екатерина II</p>	<p>Военные, пенсионеры, сироты, инвалиды, старики</p>	<p>Указ Петра Великого от 8 июня 1701 года заложил основу создания государственной системы социальной помощи Указы 1712, 1715, 1718 и 1724 гг. Указ 1775 г. Приказы общественного призрения</p>	<p>Общинная, мирская помощь. Казначейство – строительство домов для сирот, багаделен.</p>



Продолжение таблицы 2

<p><b>Советский</b> Социальная работа не прекратилась, а приняла новые форма и велась, в основном государством: борьба с безработицей, организация бирж труда (закрылись в начале 30-х годов), борьба с детской беспризорностью, возведенная в ранг государственной политики, помощь голодающим (начало 20-х годов).</p>	<p>Сталин Брежнев Горбачев</p>	<p>Сироты, пенсионеры, инвалиды</p>	<p>Семейный кодекс, Закон о государственных пенсиях. Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов, который признал всеобщее государственное пенсионное обеспечение.</p>	<p>Государственные республиканские и местные бюджеты</p>
<p><b>Современный</b> Сформировалась система социальной помощи и социальной практики, появились первые профессионально обученные кадры социальных работников и специалистов в сфере социальной работы, сама система подготовки кадров, которая проходит процесс совершенствования и отладки.</p>	<p>Ельцин Б.Н. Путин В.В. Медведев Д.А.</p>	<p>Сироты, инвалиды, пенсионеры, матеря-одиночки и т.д.</p>	<p>Конституция РФ 1993 г. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в РФ». Федеральном законе «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 02.08.1995 № 122-ФЗ (ред. от</p>	<p>Федеральный бюджет, региональный, местный бюджет</p>

			<p>21.11.2011) «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»  Федеральный закон от 12.01.1995 (ред. от 16.10.2012) № 5-ФЗ «О ветеранах»  Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 29.02.2012) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»</p>	
--	--	--	---	--

На основе данной таблицы можно сделать вывод, что на каждом исторический этапе государственная социальная политика подвергалась реформированию. Расширялся список категорий социально уязвимых граждан, вследствие чего появлялась потребность в увеличении методов и механизмов регулирования содержания социально уязвимых граждан.

Ретроспективный анализ показал, что у каждой системы управления государственной социальной политики данных исторических периодов есть свои положительные и отрицательные стороны, которые в дальнейшем оставляют след в последующих принятиях государственных управленческих решений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе была изучена трансформация категории социально уязвимых граждан.

Был проведен теоретический анализ проблемы содержания социальной уязвимости в государственном управлении РФ. Анализ проблем социальной уязвимости в государственном управлении РФ показал то, что понятие социально незащищенные категории граждан в правовой литературе не имеет легального определения и понимается хотя и традиционно, но неопределенно широко. Категории граждан, получающие социальную поддержку государства и муниципальных образований, чрезвычайно разнообразны. Отсутствие ясности в понятии социально незащищенные категории граждан порождает сложности для правоприменителя.

Изучив сущность категории социально уязвимых граждан с точки зрения экономического, политического и социального подходов, мы выяснили, что под социально уязвимыми категориями населения мы понимаем группы населения, которые ограничены в настоящее время в доступе к материальным и нематериальным ресурсам или в отношении которых существует риск подвергнуться социальной эксклюзии в ближайшем будущем при отсутствии поддержки социума.

В нашем случае самым правильным и подходящим подходом для определения социальной уязвимости гражданина РФ как статуса стал экономически-правовой подход, так как он получил закрепление в российском законодательстве за счет четкости критериев и наличия статистической информации. При изучении нормативно правовых актов, методов и механизмов государственной поддержки были выявлены следующие проблемы:

– В федеральном законодательстве используются, но не конкретизируются понятия социальных групп.

– В российском законодательстве используется широкая формулировка – «малоимущие и социально незащищенные категории граждан» (п. 8 ст. 217, п. 14 ст. 251 НК РФ). При этом ни один федеральный закон или нормативный акт органа исполнительной власти в полном объеме не приводит перечня указанных категорий.

– Неопределенность понятия трудная жизненная ситуация в проекте Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в РФ».

– В законодательстве субъектов Российской Федерации категория социально незащищенные категории граждан применяется неоднозначно.

– Разнообразие понятий создает проблему их унификации для законотворческой и правоприменительной практики. Конституционная гарантия исключает саму постановку вопроса о существовании социально незащищенных слоев населения. Исходя из конституционной нормы п. 1 ст. 39 Конституции РФ, а также сформированной на данный момент базы социального законодательства и социальной инфраструктуры, представляется некорректным, по крайней мере в практике нормативного регулирования, применение категории социально незащищенные категории населения (граждан).

Далее была рассмотрена трансформация содержания социальной уязвимости гражданина в РФ на разных социально исторических этапах.

Проанализировав трансформацию содержания социально уязвимых граждан на разных исторических этапах: дореволюционном, послереволюционном и советском мы сделали вывод, что в дореволюционной России был накоплен значительный опыт государственного и общественного призрения социально уязвимых граждан, стариков, инвалидов и детей, оставшихся по разным причинам

без попечения родителей. В этом благородном деле участвовали члены царской семьи, государственные органы и общественные организации, церковь и монастыри, меценаты из числа крупных предпринимателей и прогрессивной интеллигенции, супруги высокопоставленных государственных чиновников. Опыт и практика социальной деятельности советского государства занимает важное место в истории России. Анализ показал, что реформы в области социальной политики в России представляют собой сплав элементов либеральной и социалистической идеологий, а также тенденций авторитарного политического режима.

Были определены текущие проблемы предоставления государственной поддержки социально уязвимым слоям населения и предоставить рекомендации по разрешению этих проблем. Для разрешения этих проблем используется разработка концепций социально - экономического развития России вплоть до 2020 года, результатом которой будет достижение нашим государством статуса великой социально-ориентированной державой. Сформулированы также стратегические цели и приоритеты регионального развития России. Но с точки зрения социальной политики в этой концепции присутствуют многие недочеты. Основная проблема действующей модели разграничения компетенции состоит в том, что у регионов нет стимулов к реализации социальных полномочий и соответствующей материальной базы. Актуальной является задача выравнивания и поддержания определенного уровня социального развития регионов. Для решения данной задачи составлены необходимые рекомендации для обеспечения равного доступа населения к социальной инфраструктуре и социальным услугам по всей территории страны.

Таким образом, поставленные задачи выполнены и цель работы достигнута.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс] от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 25.12.2012). - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ [Электронный ресурс] (ред. от 30.12.2012) // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

4. Федеральный закон от 03.12.2012 N 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 2012. N 50 (часть 4). Ст. 6950. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5. Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [Электронный ресурс]. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

6. Федеральный закон от 12.01.1995 (ред. от 16.10.2012) № 5-ФЗ «О ветеранах» [Электронный ресурс]. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 29.02.2012) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [Электронный ресурс]. -

Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс]. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 25.12.2012) «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447- Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О государственной социальной помощи» [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3699. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11. Федеральный закон от 24.10.1997 N 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. N 43. Ст. 4904. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

12. Федеральный закон от 05.04.2003 N 44-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 2003. N 14. Ст. 1257.«КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

13. Федеральный закон от 12.01.1995 (ред. от 16.10.2012) N 5-ФЗ «О ветеранах» [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 168.«КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 29.02.2012) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 1996. N 52. Ст. 5880; Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3177- Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

14. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» 23.11.2011 [Электронный ресурс]. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

15. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.08.1995 N 122-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 1995. N 32. Ст. 3198. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

16. О реализации мер социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по оплате жилья и коммунальных услуг в городе Москве: Постановление Правительства Москвы от 25 декабря 2007 г. N 1169-ПП и др. Постановление Правительства Ленинградской области от 13 ноября 2010 г. N 299 «О порядке расходования средств областного бюджета Ленинградской области в целях реализации мероприятий долгосрочной целевой программы «Развитие и государственная поддержка малого и

среднего предпринимательства в Ленинградской области на 2009 - 2013 годы» [Электронный ресурс]. ]. - Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

17. Антология социальной работы в 5-ти томах. - Москва, 1994. – 564 с.

18. Абрахамсон П. Более подробно о различиях концепций бедности и эксклюзии см. Абрахамсон П. Социальная эксклюзия и бедность [Текст] // Общественные науки и современность. – 2001. – №2. – С. 160.

19. Антонова В. Концепты социальной инклюзии и эксклюзии в глобальном обществе: дрейф по социальным институтам, акторам и практикам // Журнал исследований социальной политики. – 2013. – Том 11. – №2. – С. 151-170

20. Бородкин Ф.М. Социальные эксклюзии [Текст] // Социологический журнал. – 2000. – № 3/4. – С. 5-17

21. Горшков Р. Россия на новом переломе: страхи и тревоги / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, В.В. Петухова. – М.: Альфа-М, 2009.

22. Дмитриева А.В. Социальное выключение/исключение как принцип структуризации современного общества [Текст] // Социологический журнал. – 2012. – №2. – С. 98-114; Тихонова Н.Е. Феномен социальной эксклюзии в условиях России // Мир России. – 2003. – №1. – С. 36-83.

23. Информационные материалы на тему «Совершенствование механизмов реализации социальной политики в субъектах Российской Федерации» [Текст]/Материалы круглого стола Комитета по социальной политике и здравоохранению Совета Федерации Федерального собрания РФ. 31 октября 2008 г.

24. Лукьянова Т.Н. Совершенствование региональной системы социальной защиты социально уязвимых слоев населения: дис. ... канд. эк. наук. – М., 2009. – 158 с.

25. Левина М.И. Социальное законодательство: проблемы принятия и применения [Текст]// Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: Дело, 1998. С. 62 - 64.

26. Мальцева Е.В. Социально уязвимые категории населения на рынке труда и организация их социальной защиты: дис. ... канд. эк. наук. – М., 2001 – 190 с.

27. Москалева А.С. Практика социальных педагогов как средство формирования готовности к здоровьесберегающей деятельности [Текст]// Педагогическое образование в России. – 2010. – № 1. – С. 97–102.

28. Морозова Т.Г. Государственное регулирование экономики: Учеб, пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. - 255 с.. 2002

29. Никишина Е.С. Государственная поддержка незащищенных слоев населения в условиях становления социального государства: автореф. дис. ... канд. социол. наук. 22.00.03. М., 2012. - С. 11.

30. Овчаров Л.Н. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: коллективная монография [Текст]/ рук. Л.Н. Овчарова; Независимый институт социальной политики. – М.: ГУ-ВШЭ, 2005. – 254 с.

31. Основы социальной работы: Учебник[Текст]/ Отв. ред. П.Д. Павленок – М.: ИНФРА-М, 1999. – 289 с.

32. Основные проблемы социального развития России - 78[Текст]// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. -№ 15 – С. 235-227,

33. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России [Текст] // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля. - № 1456

34. Римашевская Н.М. Бедность и маргинализация населения [Текст]// Социс. – 2004. – №4. – С. 7.

35. Сергеева Е.А. Социальная поддержка уязвимых семей (социологический анализ): дис. ... канд. соц. наук. – М., 2006. – 241 с .
36. Тетерский С.В. Введение в социальную работу. - М., 2003
37. Фирсов М.В. История социальной работы в России – М., 1999
38. Щеглова А.С. Исторически обусловленные пути становления общественного призрения в Англии, Франции и Германии [Текст]// Ученые записки.- 2001.- №5.- С. 109-115