

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Государственное управление в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации»

Студент

Д.Г. Долгова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Понятие права на социальное обеспечение.....	7
1.1.Содержание права на социальное обеспечение	7
1.2. История права на социальное обеспечение.....	29
Глава 2. Реализация прав граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации	37
2.1. Особенности реализации государством прав граждан на социальное обеспечение на федеральном уровне и уровне субъектов федерации	37
2.2. Реализация права на социальное обеспечение в деятельности коммерческих организаций.....	45
2.3. Реализация права на социальное обеспечение в деятельности некоммерческих организаций.....	50
Глава 3. Проблемы реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение	62
3.1. Проблемы законодательства в сфере социального обеспечения и перспективы его развития.....	62
3.2. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций социальной направленности.....	70
Заключение	77
Список используемой литературы и используемых источников	81

Введение

Тематика настоящего исследования представляется остроактуальной. Социальное обеспечение граждан это задача, которая была, есть и будет первоочередной для всех современных государств. Большинство исследователей данного вопроса фокусируют свое внимание, прежде всего, на положениях Основного закона государства, согласно которому в Российской Федерации существуют условия для реализации социальных прав, а также гарантии их выполнения, включая правовые. Обязанность государства обеспечивать своим гражданам социальную защиту и, в целом, достойный уровень жизни (понятие достаточно расплывчатое, под ним можно подразумевать реализацию, по крайней мере, базовых потребностей человека – на пищу, кров, заработок и т.д.), является его основополагающей функцией, необходимым минимумом, оправдывающим само существование государства как такового. Однако, исследуя аспекты реализации этих обязательств на практике, можно отметить, что и законодательная база, и практическое правоприменение в рассматриваемой области еще далеки от идеала.

Вторым, не менее важным аспектом проблемы является наметившаяся тенденция делегирования государственных функций по социальному обеспечению граждан некоммерческим организациям. Необходимо отметить, что данное делегирование носит как инициативный характер (добровольная инициатива общественных деятелей, общественных организаций по принятию на себя определенных функций в сфере обеспечения социальных прав граждан), так и характер вынужденный, можно сказать, навязанный объективно сложившимися обстоятельствами.

На сегодняшний день сложились позитивные тенденции в построении в России настоящего социального государства. На наш взгляд у Правительства РФ есть понимание необходимости как реформирования системы социальной помощи в целом, так и решения текущих задач. Это выразилось, в том числе,

в ряде изменений Конституции РФ, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, а также в тех мерах, которые были предприняты для поддержки населения в период пандемии COVID-19, причем, эти меры носили подчеркнуто социальный характер – они коснулись прежде всего семей с детьми.

К 2020 году в России существует достаточно оформленный некоммерческий сектор организаций социальной направленности. Сектор продолжает развиваться, однако уже сейчас, например, на высоком качественном (к сожалению, пока не количественном) уровне находится оказание паллиативной медицинской помощи гражданам; в стране действует целый ряд эффективных организаций, оказывающих всестороннюю помощь детям-сиротам и т.д.

Для организации эффективной социальной помощи гражданам, особенно в период экономической нестабильности, необходимо в кратчайшие сроки выработать единую концепцию взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере реализации социальных прав граждан, после чего оперативно реформировать существующую нормативно-правовую базу, добиться ее эффективной реализации на практике.

Методологическую основу диссертационного исследования составили исторический и специально-юридический метод, методы обобщения, теоретического анализа и синтеза.

Теоретическую основу исследования составили положения в области административного права и процесса, государственного управления и других наук. На первый взгляд тема работы представляется достаточно хорошо изученной – в разное время темы конституционных прав граждан на социальное обеспечение так или иначе касались в своих исследованиях такие ученые, как С.А. Авакьян [1], С.С. Алексеев [3], Ю.В. Анохин [6], Н.А. Боброва [9-10], Н.А. Зубаревич [19], А.А. Иванов [20], Ю.В. Иванчина [21],

И.Р. Маматказин [31], , А.В. Сапронов [39], Е.Н. Тукан [42], М.В. Чельцова, М.Г. Чельцов [51], С.А. Чернышева [52] и др.

Тематику работы некоммерческого сектора затрагивали в своей научной деятельности Т.В. Ищук [24], Н.П. Рузанова [37] Н.Н. Хомец [15], А.В. Кошкина [29]. Интересны в этом отношении не строго научные, но не менее полезные публикации иностранных авторов – П. Сингера, У. Макаскилла [30], Д. Палотты [33], Г. Тиммса и Дж. Тейманса [14]. В связи с тем, что некоммерческий сектор социальной направленности появился в нашей стране сравнительно недавно и проходит еще период своего становления, его деятельность изучается, по сути, в режиме реального времени и еще ждет своих исследователей.

Объект исследования – конституционные отношения, возникающие в процессе функционирования системы социальной помощи в Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие основные аспекты системы социальной помощи в РФ.

Цель настоящего исследования – изучить особенности функционирования государственной системы социальной защиты, особенности деятельности некоммерческих организаций, преимущества и недостатки обеих систем, выделить ключевые аспекты, так сказать, реперные точки, на основе которых в будущем будет сформирована общенациональная система социальной помощи гражданам с государственным и негосударственным участием.

Задачи исследования:

- выявить характерные особенности существующей системы социальной помощи в Российской Федерации
- изучить нормативно-правовую базу, регулиующую государственную систему социальной защиты, деятельность некоммерческих организаций социальной направленности, практические результаты работы в рамках существующей законодательной базы;

- проанализировать преимущества и недостатки деятельности государственных органов и некоммерческих организаций социальной направленности

- систематизировать направления работы государственных органов и некоммерческих организаций, а также предложить способы их взаимодействия.

Научная новизна исследования определяется поставленными целями и задачами, теоретическим осмыслением и комплексной оценкой состояния правового регулирования системы государственного управления в сфере обеспечения социальных прав в Российской Федерации, а также полученными в результате выводами.

Практическая значимость работы проистекает из подробного анализа работы государственных органов и некоммерческих организаций социальной направленности, что может позволить выявить коллизии и пробелы в их деятельности, а это может быть учтено при дальнейшем реформировании системы государственного управления в рассматриваемой сфере, позволит сделать ее более эффективной.

Нормативную базу исследования составили: положения российского федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также подзаконных регулятивных актов, посвященных вопросам государственного управления в сфере реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение.

Структура магистерской диссертации: введение, три главы, включающие семь параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1. Понятие права на социальное обеспечение

1.1. Содержание права на социальное обеспечение

Государственная система социального обеспечения в Российской Федерации, как и в любой стране мира, имеет индивидуальные особенности и характерные черты. Они обусловлены задачами, которые ставит перед собой государство, а также обстоятельства, в которых формируется и развивается эта система.

Рассматривать проблематику государственного управления в рамках социальной сферы можно начать с указания на то, что сам термин «социальная сфера» не имеет официального статуса и в нормативных актах государства прямо не закреплён. В отечественной науке и в обществе в целом существует множество его толкований, разные ученые и эксперты понимают его по-своему. Во многом это зависит от направления, в котором работает исследователь. Так, экономисты трактуют социальную сферу как совокупность организаций и отраслей, связанных с благосостоянием и потреблением людей. Для философов социальная сфера – это область воспроизводства человека как духовного и социального существа. В глазах общества социальная сфера включает в себя области жизни, из которых формируется ее общий уклад, включающий семью, труд, социальное обеспечение, условия жизни, спорт, культуру, образование и все прочее, что составляет сферу интересов общества и каждого его члена в отдельности.

Согласно определению Н.С. Волковой, социальная сфера – важнейшая подсистема общества, область общественной деятельности, где реализуется социальная политика государства, направленная на создание условий достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан, повышение их благосостояния [13]. При этом под социальной политикой следует понимать такое направление политики государства, в рамках которого осуществляется комплекс организованных мероприятий,

направленных на создание достойного уровня жизни всех членов общества и обеспечение их необходимыми социальными ресурсами, необходимыми для достижения личных и общественных целей. Конечная цель социальной политики любого государства – предоставить каждому гражданину страны доступ к такому количеству благ, которое позволит удовлетворить его социальные, духовные и материальные потребности. Для достижения этой цели государство должно:

- выстроить продуманную генеральную концепцию социальной политики;

- иметь четкое понимание того, какими ресурсами оно располагает, каким может быть их применение, каким образом их можно приумножить и разнообразить;

- внимательно соотносить цели и задачи социальной политики с теми обстоятельствами жизни людей, в которых она реализуется;

- поддерживать политику децентрализации и делегирования регионам не только обязанностей, но и полномочий;

- обеспечивать успешную координацию работы различных уровней государственной властной иерархии, а также эффективное межведомственное взаимодействие.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает проблема социального обременения государства в рамках существующей системы. Широкий перечень государственных пособий, страховых и пенсионных выплат, дотаций и субсидий создает эффект некоего рассеивания средств и не позволяет существенно повысить размер этих выплат. Более того, любая кризисная ситуация в экономике (а это происходит довольно часто) только усугубляет проблему. Любое государство закономерно стремится к увеличению доходов и сокращению расходов, при этом берет на себя достаточно серьезные обязательства по обеспечению гражданам достойного уровня жизни. Два этих принципа входят в противоречие и создают напряженность в обществе. В России это осложняется традиционно низкой

информированностью граждан о процессах оптимизации той или иной сферы, причем, и само государство демонстрирует недостаточную заинтересованность к привлечению граждан к обсуждению и осмыслению намеченных изменений.

Между тем, преобразования в социальной сфере продолжают не первый год и носят как положительную, так и отрицательную направленность с точки зрения повышения благосостояния граждан. К плюсам текущих преобразований можно отнести стремление избавиться от устаревших видов управления и выстроить более современную систему, отвечающую вызовам времени. Пожалуй, главный из них – необходимость построения цельного гражданского общества, принимающего активное участие в политической и социальной жизни страны и прилагающий собственные усилия для достижения высокого уровня всеобщего благосостояния.

Реализация государственного управления социальной сферой делится на несколько равноценных направлений:

- законотворчество;
- исполнение нормативных актов на практике;
- контроль за участниками социальной сферы, находящимися в подчинении государства, а также представителями гражданского общества.

Рассматривая первый аспект – законотворческий процесс – необходимо заметить, что с одной стороны, существующее законодательство, безусловно, нуждается в коррекции, но с другой – результатами этой коррекции нередко становится появление несистемных, непоследовательных норм, которые могут прямо противоречить друг другу. Объем нормативно-правовых актов настолько велик, что подобная путаница вполне закономерна. В то же время другая проблема – введение неэффективных механизмов социального обеспечения - обусловлена по нашему мнению, заметной оторванностью законодателя от реального положения вещей.

Современный законотворческий процесс в социальной сфере характеризуется также разбалансированностью, перманентным реформированием, а также внедрением болезненных для граждан новых норм и «правил игры». Отсюда возможно возникновение предсказуемой критики государственной власти, что явно не способствует социальному спокойствию. В первую очередь, это касается реформы пенсионного обеспечения, векторов развития жилищного и налогового законодательства и др. При этом, обращает на себя внимание тот факт, что некоторые сферы, традиционно являются частью социальной политики, долгое время остаются без внимания законодателя и обновление нормативной базы сильно затягивается, несмотря на серьезный запрос со стороны общества. В качестве примера можно привести сферу социального обслуживания, систему функционирования ее ведомственных учреждений. Некоторые принципы организации этой сферы проистекают еще из советских времен и требуют, как минимум, пересмотра.

Сама по себе нормативная база тех или иных отраслей права социальной направленности (здравоохранение, культура, образование) является достаточно разветвленной и поддерживается массивным корпусом подзаконных актов.

Говоря о необходимости модернизации законодательства, мы, прежде всего, имеем в виду тенденцию к более широкому применению саморегулирующихся форм. В некоторой степени это вызов всей многовековой российской бюрократической традиции к установлению вертикали власти. Тем не менее, такие попытки предпринимаются, однако следует быть осторожными. Общий уровень правосознания в нашей стране еще довольно низок, поэтому говорить о повсеместном применении собственных стандартов ведения деятельности пока преждевременно.

Актуальным остается вопрос критериев качества оказания услуг социальной направленности, он требует отдельной проработки. Необходимо разработать такую систему контроля качества, которая позволила бы

развиваться организациям, их оказывающим, а государству выполнять больше надзорную, чем регулятивную функцию, не говоря уже о репрессивной.

В начале 2010-х годов наметились определенные тенденции в механизмах государственного регулирования социальной сферы, среди них:

- регламентирование порядка оказания услуг;
- развитие организаторской функции государства;
- внедрение практики ведения реестров услуг и их поставщиков;
- контроль за доступностью услуг;
- отслеживание качества услуг.

Продолжая разговор о терминологии, обратимся к термину «социальная защита». Как правило, под ним понимается такой комплекс мер государственной поддержки наиболее уязвимых категорий граждан, который позволяет предоставить им минимально необходимые блага. В рамках социальной защиты, регулируемой рядом нормативно-правовых актов, государство осуществляет выплату пособий, дотаций, пенсий, а также оказывает социальные услуги правового, социально-медицинского, педагогического и бытового характера. Социальные услуги оказывают, в первую очередь, государственные учреждения и предприятия. Стандарт качества предоставляемых услуг определяется каждым субъектом Федерации самостоятельно на основе федерального стандарта и исходя из собственных возможностей. Несомненно, это порождает социальное неравенство между жителями разных регионов. На наш взгляд, государство должно предпринять срочные меры в отношении установления баланса в этой сфере.

В целом, в перспективе ближайшего десятилетия государству необходимо обратить внимание на следующие направления:

- модернизация социальной инфраструктуры;
- стимулирование здоровой конкуренции на рынке социальных услуг;
- создание условий для повышения уровня заработной платы;

- поощрение инициатив работодателей, направленных на социальную поддержку работников;
- продуманное планирование социальной политики, позволяющее избежать внедрения непопулярных мер, в частности, повышения пенсионного возраста;
- развитие такого направления как социальное предпринимательство;
- содействие развитию гражданского общества, некоммерческой деятельности социального характера.

Анализируя состояние дел в социальной сфере, необходимо сказать несколько слов о современной системе здравоохранения в Российской Федерации. Многолетнее финансирование здравоохранения по остаточному принципу, оптимизация системы, проведенная с серьезными просчетами, внедрение формата обязательного медицинского страхования, не подкрепленной достаточным количеством реально работающих правовых механизмов, а также особенности отечественной системы государственных закупок привели к не самым лучшим результатам. Существенно снизился уровень материально-технического оснащения медицинских учреждений, в то время как заметно вырос уровень коррупции.

Сложившаяся ситуация вынудило правительство разработать и применить контрмеры. Одной из них стало создание национальных проектов в сфере здравоохранения, предполагающих целевое финансирование тех или иных направлений медицинской деятельности. Идет пересмотр механизма обязательного медицинского страхования. Проводится модернизация работы медучреждений на уровне субъектов Федерации, а также общероссийских центров. Отметим, что для успешного исправления недочетов, вызванных реализацией предыдущих государственных программ, необходим стабильно высокий уровень финансирования, последовательная политика и тщательный контроль за реализацией распоряжений правительства.

Итоговой целью этих и других преобразований в государственном управлении остается обеспечение достойного уровня жизни граждан

Российской Федерации. Социальная политика должна проводиться с учетом понятных критериев, которые характеризуют степень обеспеченности граждан ресурсами. Измеряемость данных критериев, при этом, позволяет судить в целом о государственной социальной политике, а также давать оценку эффективности процессов управления. По справедливому замечанию Н.С. Волковой, социальные стандарты являются мерилем степени реализации того или иного социального права, исполнения корреспондирующей обязанности государства [13]. При этом социальный стандарт трактуется по-разному как с точки зрения права, так и в количественном отношении, когда он касается конкретной сферы – образования, медицины и т.д.

Государственное управление идет по пути модернизации, при этом конкретные улучшения должны касаться самой системы государственного стандарта и оказания государственных услуг. Общепринятым критерием оценки уровня жизни, обеспеченного, в том числе усилиями государства, является понятие потребительской корзины, а также прожиточного минимума.

Потребительская корзина – минимальный комплекс благ, необходимый для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья, включая продукты питания, непродовольственные товары и определенные услуги. Иными словами, прожиточный минимум позволяет обеспечить лишь базовые естественные потребности гражданина.

Прожиточный минимум в этом контексте понимается как критерий, призванный давать стоимостную, экономическую оценку потребительской корзины. На основании этого показателя устанавливается порог, при котором государство гарантирует определенный уровень денежных доходов, в том числе в благодаря оказанию мер социальной поддержки.

Государственная система социального обеспечения в Российской Федерации, как и в любой стране мира, имеет индивидуальные особенности и характерные черты, обусловленные задачи, которые ставит перед собой

государство, а также обстоятельства, в которых формируется и развивается эта система.

Рассматривая тематику государственного управления в рамках социальной сферы, мы можем начать с того, что сам термин «социальная сфера» не имеет официального статуса и в нормативных актах государства прямо не закреплён. В отечественной науке, и в обществе в целом, существует множество его толкований, разные ученые и эксперты понимают его по-своему. Во многом это зависит от направления, в котором работает исследователь. Так, экономисты трактуют социальную сферу как совокупность организаций и отраслей, связанных с благосостоянием и потреблением людей. Для философов социальная сфера – это область воспроизводства человека как духовного и социального существа. В глазах общества социальная сфера включает в себя области жизни, из которых формируется ее общий уклад, включающий семью, труд, социальное обеспечение, условия жизни, спорт, культуру, образование и все прочее, что составляет сферу интересов общества и каждого его члена в отдельности.

Согласно определению Н.С. Волковой, социальная сфера – важнейшая подсистема общества, область общественной деятельности, где реализуется социальная политика государства, направленная на создание условий достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан, повышение их благосостояния [13]. При этом под социальной политикой следует понимать такое направление политики государства, в рамках которого осуществляется комплекс организованных мероприятий, направленных на создание достойного уровня жизни всех членов общества и обеспечение их необходимыми социальными ресурсами, необходимыми для достижения личных и общественных целей. Конечная цель социальной политики любого государства – предоставить каждому гражданину страны доступ к такому количеству благ, которое позволит удовлетворить его социальные, духовные и материальные потребности. Для достижения этой цели государство должно:

- выстроить продуманную генеральную концепцию социальной политики;
- иметь четкое понимание того, какими ресурсами оно располагает, каким может быть их применение, каким образом их можно приумножить и разнообразить;
- внимательно соотносить цели и задачи социальной политики с теми обстоятельствами жизни людей, в которых она реализуется;
- поддерживать политику децентрализации и делегирования регионам не только обязанностей, но и полномочий;
- обеспечивать успешную координацию работы различных уровней государственной властной иерархии, а также эффективное межведомственное взаимодействие.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает проблема социального обременения государства в рамках существующей системы. Широкий перечень государственных пособий, страховых и пенсионных выплат, дотаций и субсидий создает эффект некоего рассеивания средств и не позволяет существенно повысить размер этих выплат. Более того, любая кризисная ситуация в экономике (а это происходит довольно часто) только усугубляет проблему. Любое государство закономерно стремится к увеличению доходов и сокращению расходов, при этом берет на себя достаточно серьезные обязательства по обеспечению гражданам достойного уровня жизни. Два этих принципа входят в противоречие и создают напряженность в обществе. В России это осложняется традиционно низкой информированностью граждан о процессах оптимизации той или иной сферы, причем, и само государство демонстрирует недостаточную заинтересованность к привлечению граждан к обсуждению и осмыслению намеченных изменений.

Отдельным критерием, используемым как основание для назначения социальной помощи, является критерий малообеспеченности. Для отечественной правовой системы термин представляется достаточно новым,

и выступает как разновидность социального риска. Законодатель признает, что малообеспеченность предполагает получение дохода ниже прожиточного минимума по независящим от граждан причинам, однако каковы эти причины, не уточняет. По мнению Е.А. Истоминой, к которому мы присоединяемся, перечень причин, полагаемых независящими от человека, должен быть закреплен в действующем законодательстве на федеральном уровне [23].

Что касается уровня жизни в государстве в целом, то он как раз характеризуется разницей между средним доходом и прожиточным минимумом. Примечательно, что эти показатели могут быть высчитаны как на уровне Федерации, так и варьироваться в разных субъектах, причем разница может быть очень большой. На практике это означает, что хотя формально государственная социальная политика реализуется, остается не выполненной до конца ее главная цель – обеспечение по-настоящему достойного уровня жизни населения.

Подводя итог сказанному выше, заметим, что государству еще предстоит провести масштабную работу по уточнению понятийного, категорийного аппарата, формирующего наполнение нормативной базы.

В следующей части исследования мы остановимся на характеристиках права социального обеспечения, а именно, рассмотрим:

- предмет права социального обеспечения;
- метод права социального обеспечения;
- основные принципы права социального обеспечения;
- функции права социального обеспечения.

Право социального обеспечения представляет собой комплекс правовых норм, регулирующих правоотношения, которые возникают в сфере материального обеспечения отдельных групп граждан в случаях, являющихся социально значимыми с точки зрения государства.

Основными функциями права социального обеспечения являются:

- экономическая;

- защитная;
- политическая;
- демографическая.

Предмет права социального обеспечения составляют общественные отношения, связанные с:

- материальным обеспечением нуждающихся граждан;
- процедурой установления юридически значимого факта, являющегося основой для возникновения материальных отношений в области социальной поддержки населения;
- предоставлением социальных услуг населению;
- процессуальными правоотношениями, возникающими в рамках защиты гражданами своего законного права на социальное обеспечение путем обращения в вышестоящие инстанции или в суд.

Под методом права социального обеспечения принято понимать комплекс способов, которыми существующие нормы права социального обеспечения воздействуют на стороны отношений, находящихся в плоскости системы социального обеспечения.

Метод права социального обеспечения обладает такими характерными чертами, как:

- независимость юридического факта, являющегося основанием для правоотношений, от воли каждой из сторон этих правоотношений;
- нормы права социального обеспечения носят уполномочивающий характер;
- методу права социального обеспечения присуща комбинация локального и централизованного регулирования;
- в правовом регулировании в области социального обеспечения фигурируют элементы императивного и диспозитивного метода регулирования;
- наличие особых мер ответственности, наступающей за неисполнение обязанностей в области социального обеспечения.

Принципами права социального обеспечения являются:

- гарантированность государством;
- существование низшего порога социальной поддержки (прожиточного минимума);
- оказание мер социального обеспечения из бюджетных средств и фондов социального страхования граждан;
- разнообразие видов поддержки;
- комплексный характер поддержки;
- наличие у граждан свободы выбора в определении способов социального обеспечения;
- дифференцированный подход, обусловленный различными социальными обстоятельствами.

Право социального обеспечения в Российской Федерации базируется на принципах, закрепленных в нормативных документах международного и федерального масштаба. В первую очередь, это основные положения Всеобщей декларации прав человека (1948 г). Исследуя ее положения, Ю.В. Анохин отмечает, что она закрепляет не только право человека на социальное обеспечение, но и право на достойный уровень жизни, гарантирующий возможность удовлетворения основных потребностей человека и членов его семьи. Кроме того, в Декларации указан перечень социальных рисков, при наступлении которых возникает право на социальное обеспечение (безработица, болезнь, инвалидность, наступление старости и иные случаи утраты средств к существованию по независящим от человека обстоятельствам). Важно, что этот перечень является открытым, в нем представлены наиболее распространенные социальные риски, и любое государство может при наличии экономических возможностей дополнять его [6]. Подчеркивает это в своей работе и М.И. Акатнова [4].

Следующий базовый международный документ - Международный пакт о Декларации о целях и задачах Международной организации труда

(приложение к Уставу МОТ), экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Рассматривая вопрос реализации права граждан Российской Федерации на социальное обеспечение, мы будем исходить, прежде всего, из положений Основного закона государства. На сегодняшний день действует редакция Конституции от 06.07.2020, с поправками, одобренными в ходе общероссийского голосования от 01.07.2020. Поправки касаются, в частности, таких социальных вопросов, как повышение стандартов социальной защиты населения со стороны государства, защита семьи, материнства и детства, борьба с бедностью, гарантирование минимального размера оплаты труда, регулярная индексация социальных выплат, пенсий и пособий. Данные положения являются прямым следствием общественного обсуждения, идущего в нашей стране на протяжении, по меньшей мере, последних 15 лет. Впервые государство так четко декларирует свои приоритеты, впервые берет на себя столь масштабные обязательства. Очевидно, что сделан еще один акцент на социальной ориентированности современного Российского государства.

Разумеется, что ориентироваться только на положения Конституции РФ при рассмотрении данного вопроса было бы слишком поверхностным. Собственно, одной из главных целей настоящего исследования является попытка изучить основные тенденции социальной политики Российской Федерации, в частности, то, как они реализуются на практике.

Проблема реализации права граждан на социальное обеспечение не теряет своей актуальности в научном сообществе уже не один десяток лет. Новый интерес к проблеме возник в начале 1990-х годов. Социально-экономические реформы, начатые в этот период, возросший запрос на социальную справедливость в обществе, проблемы законодательства в переходном периоде, а также расширение возможностей и сферы интересов российской научного сообщества породили потребность в более тщательном и глубоком исследовании системы социального обеспечения.

Прежде всего, уточним, что объектом научного познания исследователей является отрасль права социального обеспечения как таковая.

Отсюда следует, что рассматриваются все ее аспекты, а именно:

- история возникновения;
- прошлое и настоящее этой системы права;
- стандарты социальной помощи в разных странах мира;
- тенденции и закономерности развития права социального обеспечения;
- международные источники права социального обеспечения;
- отечественные источники права социального обеспечения;
- право социального обеспечения в контексте прав человека;
- право социального обеспечения в Российской империи, в СССР, в Российской Федерации;
- особенности правового регулирования;
- проблемы действующего законодательства;
- история благотворительной деятельности в России и мире;
- роль некоммерческих организаций в социальном обеспечении населения;
- роль крупного бизнеса в современной системе социального обеспечения и развития общества;
- межотраслевое функционирование системы права на социальное обеспечение, проблемы социально-экономического характера;
- право социального обеспечения в связи с правом на медицинское обслуживание;
- особенности правоотношений;
- перспективы развития системы государственной социальной помощи;
- социальная политика государства в целом.

Отдельное внимание стоит уделить изучению проблемы законодательного применения специальных механизмов и особенностей регулирования правоотношений в этой сфере.

Изучению проблемы социального обеспечения в целом проистекает из обширных научных исследований, посвященных административному праву, а также праву трудовому. В то же время очевидно, что право социального обеспечения является самостоятельной отраслью права. Для него одновременно характерны:

- материальный характер правоотношений;
- процессуальный характер правоотношений.

В корпусе научных исследований, посвященный праву социального обеспечения особое место занимают работы, созданные на стыке юриспруденции и социологии, экономики, психологии.

Рассмотрим в рамках краткого обзора научные работы по теме, выделим доминирующие точки зрения ученых на те или иные аспекты права социального обеспечения в Российской Федерации.

А.Н. Савинов в своей работе «Организация работы органов социальной защиты» справедливо указывает на экономические факторы, дающие толчок к развитию системы государственного социального обеспечения, среди которых:

- изменений форм собственности, перераспределение материальных благ в обществе;
- расслоение самого общества;
- необходимость решения социальных проблем и защиты прав человека [38].

Пожалуй, это главные причины, и другие исследователи в своих трудах в той или иной степени повторяют этот тезис. В частности, был изучен ряд учебных пособий, изданных в последние годы. Среди них работы М.В. Баглая [7], Э.Г. Тучковой [43], А.Н. Савинова [38], Г.А. Качан [25], В.Ш. Шайхатдинова [53], Г.В. Сулеймановой [41] и других. Изучение этих пособий помогает подробно разобраться в существующей системе государственного социального обеспечения, однако, по понятным причинам, не исследует проблемные вопросы государственной социальной политики.

Большой заслугой таких исследователей, как Г.В. Сулейманова, Э.Г. Тучкова и др. является глубокое научное исследование проблемы социального страхования и пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации. Так, в монографии Г.В. Сулеймановой приводится обширный обзор системы общественного снабжения, который позволяет лучше ориентироваться в различных аспектах функционирования права на пенсионное обеспечение в Российской Федерации [22]. С учетом сложностей нынешнего законодательства в этой сфере, вклад авторов учебных пособий в развитие системы науки социального обеспечения трудно переоценить. С их помощью студенты, только начинающие свой путь изучения государственной социальной политики, знакомятся с основами профильного законодательства, его целями и задачами, особенностями правоприменения, изучают основные механизмы государственной помощи гражданам, знакомятся с актуальной проблематикой различных видов социального обслуживания.

Современные исследователи активно интересуются этой темой, в научных изданиях регулярно публикуются новые работы, посвященные тем или иным ее аспектам.

В своей статье «О равноправии полов и социальном обеспечении граждан» Е.Г. Азарова анализирует актуальную проблему равноценности правового статуса мужчин и женщин в контексте социального обеспечения. С ее точки зрения, в подтверждение равноценности говорит тот факт, что обязанности по выплате алиментов лежат на родителях независимо от пола. При этом заметный приоритет в социальном обеспечении женщин обусловлен ее материнской ролью, а защита прав детей называется одним из главных приоритетов современного Российского государства, что прямо закреплено в Конституции. Е.Г. Азарова также обращает внимание на проблему разницы в доходах мужчин и женщин, что обуславливает более низкие социальные выплаты женщинам (на основании привязки выплат к заработной плате и НДФЛ). Подчеркивается, что государственные меры

призваны стимулировать рождаемость, увеличивать количество многодетных семей. При этом очевидно, что уровень жизни семей с детьми в целом ниже уровня бездетных, а законы не гарантируют выплаты социальной помощи, достаточной для содержания детей [2].

Развивая мысль Е.Г. Азаровой, мы приходим к выводу, что особенно сложно обеспечить достойный уровень жизни приходится одиноким матерям. Если у таких женщин низкий уровень образования, отсутствует хорошо оплачиваемая профессия, материнство ставит их буквально на грань выживания. Подобная ситуация наблюдается даже в странах с развитой рыночной экономикой и высоким общим уровнем жизни, например, в США. В. Шайн отмечает, что большинство этих женщин могут рассчитывать только на низкоквалифицированную работу, а такие рабочие места обычно не обеспечены медицинской страховкой, страхованием жизни и пенсионной программой [58].

Последний тезис нам представляется особенно важным. Действительно, общий уровень жизни семей с детьми в целом заметно ниже уровня жизни граждан, не имеющих детей, и до сих пор все меры государственной поддержки, направленные на улучшение этого уровня, остаются недостаточными, особенно в провинции. Закономерно, что это пагубно влияет на общую демографическую ситуацию в стране. Согласно последним опросам ВЦИОМ, до 49 % молодых россиян не планируют заводить детей в ближайшие три года, и 39% из них аргументируют свою позицию нынешними и будущими материальными трудностями, связанными с пополнением семьи. На наш взгляд, необходимо более детально исследовать эту тематику в дальнейшем.

Д. Коббл, рассуждая о роли женщин в трансформации американского рынка труда, отмечает, что женщины по-прежнему остаются недооценёнными как на рынке труда, так и дома, и в оплате труда до сих пор могут рассчитывать только на 74 % от зарплат, которые выплачиваются мужчинам за аналогичный объем работы [56].

В работе О.Ю. Корниенко, Л.Л. Жабыко «Актуальные вопросы ответственности в сфере социального обеспечения» анализируется ситуация, сложившаяся с юридической ответственностью в сфере государственного социального обеспечения. Вслед за Т.С. Гусевой авторы подчеркивают, что действующее законодательство предусматривает административную и уголовную ответственность страхователей за невыплату положенных средств, однако, в целом, эти нормы носят формальный характер [28].

Этот вопрос, по нашему мнению, действительно является острым. Социальная незащищенность граждан в современной России остается одной из важнейших проблем нашего общества. При этом, понятные и эффективные пути решения этой проблемы на уровне государства до сих пор не сформулированы.

Е.А. Истомина в статье «Всеобщность социального обеспечения и социальные риски» исследует, в частности, такие социальные риски, как потеря работы (что является особенно актуальным в нынешнюю эпоху пандемии коронавируса); риск бедности и др. Подчеркивается, что всеобщность – понятие абстрактное, и законодатель стремится последовательно уточнять категории нуждаемости в социальной помощи [22]. Тем не менее, на наш взгляд, усилий законодателя для решения этой проблемы явно недостаточно. Помимо уточнения категории нуждаемости необходимо уточнить и виды эффективной помощи нуждающимся. На сегодняшний день власть делает явный упор на материальную (пусть и недостаточную) поддержку граждан, игнорируя перспективность иных видов помощи. Кроме того, следует пересмотреть сами критерии бедности и нуждаемости, т.к. в рамках существующих критериев значительное количество нуждающихся граждан остается вне поля зрения органов социального обеспечения.

В статье В.В. Зимы «Социальное обеспечение как структурный элемент системы социальной защиты населения» затрагиваются вопросы теоретического осмысления сущности понятий «социальная защита»,

«социальное обеспечение», их соотношение. Автор анализирует прошлую и нынешнюю терминологию в этой сфере, исследует функции, в которых проявляется назначение современной системы социальной помощи населению [17]. Такого рода исследования, безусловно, необходимы, т.к. применяемая в законодательстве терминология претерпевает постоянные изменения, а функции государственной системы социальной помощи требуют уточнения.

Ю.В. Васильева в своей работе «Недостатки законодательной техники в российском законодательстве о социальном обеспечении» рассматривает актуальную проблему – современную законодательную деятельность в области социального обеспечения и ошибки, возникающие в ходе нее. Помимо прочего, она заостряет внимание на таких важных аспектах, как недостаток планирования и отсутствие концептуального подхода в законотворчестве [12]. Нормативная база, регулирующая социальное обеспечение, имеет те же недостатки, что и отечественные законы в целом – в них допускается неясность языка, недостаточно четкие формулировки, не учтены детали межведомственного взаимодействия и разграничения полномочий и т.д.

С.А. Чернышева обращает внимание на такой аспект, как дублирование полномочий государственных органов социальной защиты и территориальных органов Федеральной службы занятости населения [30]. Действительно, такая проблема существует. Можно предположить, что подобные сложности вызваны традиционно существующим в России громоздким административным аппаратом и общей забюрократизированностью работы государственных органов.

В нашем диссертационном исследовании сделан акцент на работу социально ориентированных некоммерческих организаций. В этом смысле большой интерес представляют работы Е.Р. Ярской-Смирновой. Если другие авторы концентрируются на юридической составляющей, детально исследуют правовые акты, особенности функционирования системы

социального обеспечения, то Е.Р. Ярская-Смирнова демонстрирует феноменологический подход к данной тематике. В частности, в работе «Социальная сплоченность: направления теоретической дискуссии и перспективы социальной политики» она исследует феномен социальной сплоченности как приверженности общему благу, как взаимной выгоде, и, что особенно важно, как ресурсу власти [55]. В целом, нам близок этот подход – социальная сплоченность необходима в выстраивании по-настоящему эффективной системы социальной помощи в государстве.

Вслед за Е.Р. Ярской-Смирновой, многие исследователи в своих работах обращаются к научному наследию Э. Дюркгейма. Еще на рубеже XIX-XX веков он писал о социальной солидарности, которая должна основываться на принципах взаимодополнительности и обмена [16]. Иными словами, все члены общества должны стремиться к всеобщему благу, применяя те инструменты, которые им доступны. На наш взгляд, если говорить о социальной политике в государстве в целом, необходимо обеспечить участие в ней не только власти, но и гражданского общества.

А.М. Юсуфова обращается к теме благотворительности и рассматривает ее как по-настоящему перспективный инструмент социального поддержки. В частности, нам близок ее тезис о том, что благотворительность осуществляет прямое и адресное перераспределение средств, что, в конечном счете, может быть более эффективным, чем, к примеру, налоговые издержки [54]. Кроме того, автор справедливо уточняет, что силами благотворителей возможно оказание поддержки самым незащищенным гражданам, физически не способным позаботиться о себе, а также дополнить государственную политику социальной помощи, обеспечив ее необходимую адресность.

Подобные традиции существуют не одно столетие. Исследованию истории благотворительной деятельности в России посвящена, в частности, статья Г.И. Могилевской «Благотворительность в России: прошлое и настоящее». Автор проводит параллели между образом российского

мецената XIX века и века XXI, причем сравнение делает не в пользу последнего и высказывает мнение, что благотворительность в современной России необходимо стимулировать средствами духовного развития общества [32].

Вообще, обращает на себя внимание интерес молодых исследователей к данной проблеме. На наш взгляд, это обусловлено, в том числе, общим ростом гражданского самосознания и усилением роли гражданского общества в современной жизни. Разумеется, активную часть гражданского общества составляют молодые люди, которые словом и делом стремятся принимать активное участие в социальной жизни страны.

В целом, анализируя научные работы по этой теме, можно сделать следующие выводы:

- значительное число работ посвящено тем или иным недостаткам, присущим современной системе социального обеспечения. Исследователи справедливо указывают на несистемность законодательной базы, отсутствие ее полноценной кодификации, неясность некоторых формулировок. Кроме того, не прописана должным образом юридическая ответственность государственных органов в случае непредоставления социальной помощи либо предоставления ее не в полном объеме. Важным недостатком существующего законодательства является отсутствие четких критериев эффективности государственной социальной помощи, а потому важно и внимание исследователей к этой теме. Нормативные документы содержат весьма подробные перечни видов социальной помощи, однако не прослеживается четкого понимания, к какому социальному эффекту они должны привести. Иными словами, помощь предусмотрена, она оказывается, но является ли данная помощь эффективной, повышает ли благополучие граждан – это утверждение часто справедливо ставится под сомнение. Очевидно, что отсутствует современная концептуальная основа государственной социальной помощи;

- необходимо более глубокое изучение вопроса государственного регулирования деятельности некоммерческих организаций социальной направленности. В частности, остро стоит проблема привлечения к ответственности недобросовестных «благотворителей». Существующая нормативная база оставляет достаточно много лазеек для противоправной деятельности. Примером этому тезису может служить ситуация, сложившаяся в области благотворительных пожертвований. Какое-то время назад большую проблему представляла деятельность недобросовестных организаций, собирающих деньги с прохожих в общественных местах – на улице, в транспорте. Средства, собранные таким образом, уходили в карман организаторов. Представители авторитетных некоммерческих организаций социальной направленности и благотворительных фондов лоббировали изменения в законодательство, и отныне такие сборы запрещены законом. Со своей стороны, общественники проводили и продолжают проводить массированную разъяснительную работу среди граждан, призывая их обходить стороной «волонтеров» таких сомнительных организаций, которые получали процент от собранных средств в качестве оплаты своего труда. При этом действующим законом предусмотрена установка в общественных местах боксов для сбора пожертвований, однако это может быть сделано только при выполнении таких критериев, как:

- заключение договора с правомочным пользователем помещения;
- обязательная пломбировка бокса и присвоение ему реквизитов;
- соблюдение процедуры выемки средств, предполагающей комиссионный порядок вскрытия бокса с обязательным составлением соответствующего Акта.

Можно прийти к выводу, что в новых исследованиях стоит обратить внимание на недостатки законодательства в сфере предоставления социальных услуг. В связи с тем, что механизм достаточно новый, не проработаны детально критерии формирования реестра поставщиков социальных услуг и их взаимодействие с государственными органами.

1.2. История права на социальное обеспечение

История права на социальное обеспечение в России насчитывает по меньшей мере полтора столетия. При этом даже поверхностное исследование позволяет сказать об отсутствии системности в развитии данной отрасли права. Закономерно, что законодательство в социальной сфере подвергалось тем или иным изменениям на фоне происходивших в стране на протяжении XX века исторических процессов.

Так, до 1917 года система государственной социальной помощи в России не представляла собой четкой структуры с оформленной законодательной базой. Более того, по сути, социальная помощь в нынешнем понимании отсутствовала в принципе – в Российской империи существовало гигантское социальное расслоение, остро стояла проблема бедности и даже нищеты, что, в общем, во многом предвосхитило Февральскую, а затем и Октябрьскую революцию. Вообще, в современных историко-правовых исследованиях принято выделять как отдельный этап историю капиталистической дореволюционной Российской империи и рассматривать историю права на социальное обеспечение в том числе и в пределах этого периода. Однако, на наш взгляд, процесс формирования присущих капитализму норм социальной поддержки к 1917 году в России носил неполный и не последовательный характер. Курс на устойчивое капиталистическое развитие оформился только в конце 70-х годов XIX столетия. Более того, уже с конца 1880-х годов значительное бремя социальной помощи населению взяли на себя меценаты (аристократы, крупные купцы и т.д.), государство их деятельность поощряло, но только нематериально. К тому моменту само оно уже с большим трудом справлялось с регулированием социальных процессов в империи – несмотря на неоднократные попытки реформ, предпринятых правительствами С.Ю. Витте, П.А. Столыпина и др., в стране регулярно случались голодные годы, все более популярными становились революционные идеи и

настроения. Достаточно привести простой пример – в аграрной Российской империи, где большинство населения составляли крестьяне, именно они являлись объективно самой незащищенной группой населения, на законодательном уровне не имевшей права на целый ряд мер государственной поддержки. То есть был нарушен основополагающий принцип современной системы социального обеспечения – всеобщность. Кроме того, существовавшая на тот момент законодательная база предусматривала значительные меры поддержки имущих сословий, не делая четкого разделения между понятиями довольствия и материальной помощи нуждающимся.

К безусловным достижениям этой исторической эпохи следует отнести законодательное установление права рабочих на социальное страхование и пенсионное обеспечение, а также не выплату пенсий по потере кормильца членам их семей в случае их гибели. По сути, накануне революции был сделан существенный шаг к расширению перечня субъектов социальной поддержки и оснований для ее оказания. Будущая система пенсионного обеспечения, появившаяся в советский период, несомненно, выросла из этих принципов.

Настоящая история права на социальное обеспечение в России начинается после Октябрьской революции. Пришедшие к власти большевики изначально стремились разрушить общественные формации прежней эпохи и выстроить новые, правильные в их понимании. Безусловно, это отразилось, прежде всего, на правовой отрасли. За основу новой законодательной базы в условиях объявленного строительства коммунизма, были взяты дореволюционные наработки, хотя в публичном пространстве это отрицалось. Некоторые идеи были позаимствованы из иностранного законодательства, благо, связи в революционных кругах в разных государствах по всему миру это позволяли.

Несомненно, значительная часть новых норм исходила от лидеров революции и включала их собственные разработки. Так, меры социальной

поддержки рабочего класса или «ленинская страховая рабочая программа» были сформулированы В.И. Лениным еще на VI Всероссийской конференции РСДРП в Праге в 1912 году. Эта программа, помимо прочего, предусматривала новаторские по тем временам меры социальной помощи рабочим, в том числе:

- поддержка должна была быть всеобщей, касаться рабочих обоих полов и членов их семей;

- страхование предполагалась в случае потери рабочим трудоспособности независимо от причины, в том числе в случае получения увечий, в период беременности и родов работниц, а также при безработице;

- материальная сторона поддержки должна была быть возложена на коммерсантов и государственные структуры;

- система социального страхования должна была функционировать по территориальному принципу под контролем застрахованных лиц, т.е. рабочего класса.

Как показало время, советскому правительству удалось воплотить в жизнь довольные многие положения этой программы. Так, законодательство, обеспечивающее социальную защиту материнства и детства, появилось в РСФСР уже в первые годы советской власти благодаря активной деятельности таких людей как А.М. Коллонтай, Е.Д. Стасовой и др. и на тот момент было беспрецедентным. Существующая в наши дни система социальной поддержки женщин и детей, основанная на этих принципах, является, на наш взгляд, достаточно проработанной и по сей день является одной из лучших в мире.

Тем не менее, молодое советское правительство было не до конца последовательным в своих нововведениях. Уже в 1929 году из системы государственного пенсионного обеспечения были полностью выведены представители некоторых классов – бывшие полицейские, жандармы, буржуазия, помещики. Господствующим классом стал рабочий, а вот самый многочисленный, крестьяне, также оказались вне системы социального

страхования – в случае наступления нетрудоспособности они имели возможность получать материальную помощь только со стороны создаваемых в их среде организаций взаимопомощи (такой порядок сохранялся вплоть до принятия в 1964 году Закона СССР «О пенсиях и пособиях членам колхозов». Такое классовое неравенство в вопросах социальной поддержки сохранялось на протяжении всего советского периода, даже с учетом положений Конституции СССР 1977 г., согласно которым советское общество провозглашалось общенародным, без деления на классы. Несмотря на это, размер пособий и пенсий продолжал варьироваться в зависимости от классовой принадлежности, по-прежнему ущемлялись права членов колхоза (этот перекося был ликвидирован лишь в 1990 году). Кроме того, в 1980-х годах уже четко оформился слой партийной номенклатуры, чье социальное обеспечение регулировалось особо и превосходило на порядок тот материальный уровень, который государство могло обеспечить всем остальным категориям граждан.

Еще одним характерным признаком советской правовой системы является централизм и плановый подход. Законодательство республик, входивших в состав СССР, базировалось на положениях Конституции СССР и Основах законодательства СССР, Указами Президиума Верховного Совета и Постановлениями Совета министров СССР, и не предполагало даже относительной свободы нормотворчества, которое существует в современной Российской Федерации. То же касается и границ юрисдикции – полномочия союзных республик предполагали, в основном, применение вышеупомянутых нормативных актов, а также реализацию государственного плана, разработанного в высших эшелонах власти без участия местных властей. В подтверждение приведем следующий факт. В конце 1970-х годов в СССР существовало четыре государственных фонда, аккумулировавших денежные средства, выделенные на меры поддержки той или иной социальной группы (класса). Например, можно сослаться на Положение о централизованном союзном фонде социального обеспечения колхозников, от

27.01.1978 г. В нем подробным образом излагается система формирования соответствующего фонда, порядок расходования его средств и предоставления отчетности об их целевом использовании. При этом, распределение средств, тарификация пособий находилась строго в компетенции союзных ведомств – таких как Министерство финансов СССР, Госплан и т.д. – местные же власти обязаны были обеспечить строгое выполнение предписаний и готовить отчетность.

Такая тенденция сохранялась до начала 1980-х годов. В этот период правительство определенным образом расширило полномочия союзных республик, однако массового характера эти изменения к моменту окончания существования СССР в 1991 году приобрести не успели.

Новое законодательство, в том числе и в сфере социального обеспечения, начало формироваться в самом начале новейшей истории России. Примечательно, что принцип централизма, рассмотренный нами выше, претерпел в этот период значительные изменения. С одной стороны, порядок, при котором обеспечивалось верховенство теперь уже федерального законодательства и, в частности, Конституции РФ, остался прежним. Законодательство субъектов логичным образом не должно было противоречить федеральному. Однако в части, касающейся социального обеспечения, наметилась новая тенденция. Так, например, денежные средства, предназначенные для пенсионных выплат, сосредотачивались в основном в государственных внебюджетных фондах, при этом государство, согласно Конституции РФ 1993 года, брало на себя лишь базовые обязательства по пенсионному обеспечению граждан, формируя общегосударственный стандарт (к слову, достаточно высокий), при этом основное бремя обеспечения гражданам достойного уровня жизни возлагалось на власти субъектов Федерации, а также на работодателей.

В то время, в 1990-е годы законодательство Российской Федерации формировалось без учета идеологической компоненты, полностью уходило от политизированных норм и критериев. Провозглашение всеобщих прав и

свобод находит отражение в нормотворчестве социальной направленности. К примеру, если в советское время существовали определенные механизмы, направленные на снижение текучки кадров, борьбу со слишком частой сменой места жительства и работы, с так называемым тунеядством, то Конституция РФ 1993 года и созданные на ее основах законы таких ограничений не предусматривают. Более того, с 1990-х годов в корне изменилось отношение государства, например, к проблеме безработицы. Советское правительство существование в стране безработицы отрицало как явление, несмотря на то, что скрытая безработица в СССР все-таки была и довольно значительная. Тем не менее, борьба с ней предусматривала жесткие меры административного и уголовного преследования, не говоря уже о невозможности выплаты пособий и оказании мер социальной поддержки безработным гражданам.

Постсоциалистическая эпоха, наступившая в начале 1990-х годов, обычно рассматривается исследователями с точки зрения общей нестабильности, характерной для социально-экономических процессов того времени. Действительно, анализ нормативно-правовых актов, изданных в последнее десятилетие прошлого века, обращает на себя внимание определенной непоследовательностью и, подчас, непредсказуемостью. Однако общие направления новой политики в целом, так и в отдельно взятой сфере социального обеспечения наметились следующие:

- возвращение к роли государства как главного гаранта социальной помощи гражданам и при этом - существенное расширение полномочий субъектов Российской Федерации, а в последние годы также муниципальных органов и органов местного самоуправления. В настоящее время идет поиск оптимального соотношения системности социальной помощи в государстве и децентрализации власти;

- последовательный отказ от политизированных норм законодательства, признание принципа всеобщности социальной поддержки не только на словах, но и на деле;

- сохранение безусловных достижений в сфере защиты социальных прав граждан советского периода и осуществление реформирования законодательства, не затрагивающее базовые основы системы социального обеспечения, заложенные в ту эпоху, но направленное на приведение его в соответствие к реалиям сегодняшнего дня, в том числе к условиям свободного рынка, принципам капиталистической экономики и т.д.;

- наличествует понимание социальной помощи в государстве, отсюда проистекают постоянный пересмотр старых принципов, применение более мягких форм реформирования, постепенных изменений и т.п. Например, пенсионное законодательство за последние годы реформировалось уже неоднократно, однако все ключевые изменения, вносимые в него, внедрялись постепенно, в том числе положения последней на сегодняшний день пенсионной реформы, предусматривающей постепенное повышение пенсионного возраста. Данная мера была воспринята населением откровенно негативно, однако рост социальной напряженности был существенно снижен, на наш взгляд, именно тем, что данное повышение носит подчеркнуто постепенный характер.

- поиск новых решений и форм. В частности, в последнее десятилетие государство пусть и медленно, но все же отходит от принципа сугубого профессионализма в правоприменительной деятельности и создает условия для формирования гражданского общества и вообще для участия общественности в социальных процессах. На фоне формирования некоммерческого сектора экономики, что является общемировой тенденцией, появления все большего количества социально ориентированных некоммерческих организаций, государство также старается идти в ногу со временем и чутко реагировать на те вызовы, которые стоят перед ним. В частности, это проявилось в появлении совершенно новых механизмов социальной помощи, таких как система социального заказа, институт поставщиков социальных услуг, инициативное бюджетирование, социальный контракт и т.д.

Завершая первую главу исследования можно прийти к выводу, что в сфере реализации социальной политики в современном российском государстве есть как определенного рода достижения, так и целый ряд существенных проблем.

Среди негативных тенденций настоящего времени можно указать на:

- отсутствие на сегодняшний день четко сформулированных принципов государственной социальной политики.

- отсутствие единообразия в формировании государственных структур в этой отрасли. Можно предположить, что данная тенденция обусловлена, в том числе и последствиями делегирования значительной части полномочий в субъекты Федерации. В связи с этим, на сегодня мы имеем следующую картину – государственные органы социального обеспечения имеют, в зависимости от региона, разные организационные формы (комитеты, департаменты, министерства), разные названия (органы социальной политики, социальной защиты и т.д.), разные организационно-штатные структуры и различную подчиненность (так, отделы опеки и попечительства в одних субъектах входят в структуру органов социальной политики (например, Свердловская область), в других – в систему Министерства образования и науки (Республика Татарстан), в третьих значительная часть их функций передана органам здравоохранения (Республика Саха - Якутия).

- наметившееся снова тяготение к усилению мер социальной поддержки отдельных категорий граждан – государственных служащих, военнослужащих и т.д.

Глава 2. Реализация прав граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации

2.1. Особенности реализации государством прав граждан на социальное обеспечение на федеральном уровне и уровне субъектов федерации

Ориентироваться только на положения Конституции Российской Федерации при рассмотрении особенностей реализации государством прав граждан на социальное обеспечение было бы слишком поверхностным, поскольку Конституция РФ содержит лишь ряд базовых положений в этой сфере. Собственно, одной из главных целей настоящего исследования является попытка изучить основные тенденции социальной политики Российской Федерации, в частности, то, как они реализуются на практике.

Основной нормативный акт, регламентирующий социальное обеспечение граждан Российской Федерации - Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [44]. Этот документ является, очевидно, устаревшим, отвечающим социальным реалиям начала 1990-х годов. В 2009 и 2015 году в закон был внесен ряд ключевых изменений (главным образом, федеральными законами от 24.07.2009 № 213-ФЗ и от 29.12.2015 № 388-ФЗ), изменения в этот закон вносились и в 2020 году, однако нужно понимать, что часть вносимых изменений носит формальный характер.

Рассмотрим основные виды государственной помощи, предусмотренные этим законом:

- государственная социальная помощь – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в рассматриваемом Федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров [25];

- социальное пособие - безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- субсидия – имеющая целевое назначение полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социальных услуг;

- набор социальных услуг – перечень социальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- социальная доплата к пенсии – предоставление гражданину (пенсионеру) денежной суммы к страховой пенсии и (или) к пенсионному обеспечению, осуществляемому за счет средств федерального бюджета, с учетом денежных выплат и отдельных мер социальной поддержки, предоставляемых в натуральной форме ... в субъектах Российской Федерации по месту его жительства или месту пребывания, за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Социальная доплата к пенсии состоит из федеральной социальной доплаты к пенсии или региональной социальной доплаты к пенсии [25].

На что можно обратить внимание в первую очередь – Закон подчеркивает, что социальная помощь со стороны государства носит материальный характер. Действительно, основной вид помощи – денежные выплаты. Сразу отметим, что данная система имеет два существенных недостатка:

- во-первых, размер этих денежных выплат часто не покрывает существующие потребности граждан;

- во-вторых, граждане могут нуждаться в разных видах помощи, однако помощь нематериального характера, хоть и предусмотрена нормативными актами, на практике оказывается не надлежащим образом и в недостаточном объеме. Для преодоления этих недостатков введено понятие социального контракта.

Социальный контракт - это соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, а гражданин, в свою очередь, обязуется реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации [25].

Под программой социальной адаптации понимаются, в данном случае, разработанные органом социальной защиты населения совместно с гражданином мероприятия, которые направлены на преодоление им трудной жизненной ситуации, и определенные такой программой виды, объем и порядок реализации этих мероприятий.

На сегодняшний день механизм социального контракта носит, скорее, экспериментальный характер. Пока еще нельзя говорить о том, что этот механизм заработал в полную силу на всей территории страны. Однако нельзя не отметить положительную тенденцию – впервые предпринята попытка внедрения индивидуального подхода к решению социальных проблем населения. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что социальный контракт предполагает заключение соглашения между государством (в лице органов социальной защиты) и гражданином (включая членов его семьи), что предусматривает не только обязательство государства оказать помощь, но и обязательство гражданина выполнить определенные требования, то есть предпринять собственные усилия для улучшения своей жизненной ситуации. Иными словами, государство поощряет активные действия граждан, их ответственность за свою жизнь и благополучие, а также благополучие членов своей семьи. Должна уйти в прошлое практика своего рода иждивенчества граждан по отношению к государству. При этом государство не устраняется от помощи населению, однако эта помощь очевидно должна иметь осозанный, целевой характер, что позволит сделать ее более эффективной.

На наш взгляд, идея социального контракта представляется прогрессивной и перспективной. Граждане получают шанс выбраться из тяжелого положения при оказании комплексной помощи – социальный контракт предполагает всестороннюю поддержку, включая помощь в трудоустройстве, повышении квалификации/переквалификации, обучении, оказание материальной помощи, вплоть до обеспечения продуктами питания и медикаментами (ключевые и самые крупные статьи расходов малоимущих семей).

Далее следует рассмотреть и другие основные нормативно-правовые акты, формирующие систему источников права в сфере реализации прав граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации/

Федеральные нормативно-правовые акты в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации, действующие в настоящее время, были сформированы на основе положений отраслевых международных актов, а именно:

- Всеобщей декларации прав человека;
- Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;
- Европейской конвенции о социальном обеспечении;
- Конвенции о правах ребенка и др.

К законам Российской Федерации в сфере реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в Российской Федерации относится, прежде всего, Федеральный закон № 442-ФЗ от 28.12.2013 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (последняя редакция с учетом изменений от 13.07.2020 № 190-ФЗ).

Согласно ст. 1, этот Федеральный закон устанавливает:

- 1) правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан в Российской Федерации;

2) полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания граждан;

3) права и обязанности получателей социальных услуг;

4) права и обязанности поставщиков социальных услуг.

В целом, на наш взгляд, рассматриваемый закон является достаточно полным. В этот акт регулярно вносятся уточнения и дополнения, но они отвечают прямым вызовам времени. В частности, в 2019-2020 годах в закон были внесены дополнения, касающиеся системы социального заказа и механизма действия социального сертификата. Нововведением является и введение понятия социального контракта. Механизм социального контракта для Российской Федерации является новым, однако он имеет очень хорошие перспективы, т.к. предполагает более индивидуализированный подход в работе с нуждающимися категориями граждан.

На наш взгляд, дальнейшей проработки и уточнений в законодательстве требуют следующие положения:

- об общественном контроле;

- о межведомственном взаимодействии при организации социального обслуживания в субъекте Федерации (существующий механизм можно оценить как малоэффективный);

- о поставщиках социальных услуг;

- о профилактике обстоятельств, обуславливающих нуждаемость гражданина в социальном обслуживании.

Вторым значимым федеральным актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон № 166-ФЗ от 05.12.2001 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации (последняя редакция, с учетом изменений от 29.12.2015 №385-ФЗ) [45].

Этот Закон утверждает право на пенсию, виды пенсий. Уточняет права на пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан (включая государственных гражданских служащих, военнослужащих, граждан,

пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф, потерявших кормильца и т.д.), вводит понятие социальной пенсии по нетрудоспособности, содержит положения о пенсионном обеспечении инвалидов, регулирует установление размера пенсий для той или иной категории граждан. Размеры пенсий очень неоднородны. Прямо закрепляется значительный размер пенсионного обеспечения госслужащих и военнослужащих, однако в то же время весьма малы размеры пенсий по инвалидности [26].

Здесь необходимо отметить, что принцип всеобщности социальной помощи не означает установление уравнительной системы. Виды и размеры помощи могут отличаться для той или иной категории граждан. При этом важно помнить, что правом на достойный уровень жизни обладают все без исключения граждане Российской Федерации, поэтому, при выявлении несбалансированности системы, государство обязано предпринять все возможные меры для ее урегулирования.

Тенденция делегирования оказания социальной помощи гражданам силами субъектов Федерации также выявляет такие проблемы, как:

- недостаточность помощи, обусловленной ограниченными возможностями местных бюджетов;
- не проработанность локальных нормативных актов.

Местные власти зачастую стремятся продублировать федеральные нормы в своих документах, однако часто не в состоянии обеспечить их выполнение на региональном уровне, в том числе и по объективным причинам (что, впрочем, не отменяет их обязанности в сфере обеспечения и защиты социальных прав граждан).

Федеральный закон № 48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве» (последняя редакция, с учетом изменений от 01.03.2020 № 35-ФЗ) согласно статье 1 регулирует отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами [47].

Закон содержит положения об устройстве органов опеки и попечительства и о полномочиях этих органов. Важное место занимают положения об условиях безвозмездной и возмездной опеке (ст.16). Отметим, что система возмездной опеки призвана стимулировать процесс передачи под опеку максимального количества граждан, нуждающихся в ней.

С одной стороны, законодательное закрепление рассматриваемых положений обуславливает последующее оказание материальной поддержки семьям, размер которой, впрочем, существенно отличается от региона к региону. С другой стороны, это создает на практике определенную почву для злоупотреблений, когда опекун преследует только цель наживы и свои обязанности по опеке в должной мере не выполняет. Считаем, что необходимо предусмотреть разные виды государственной поддержки опекунам, не ограничивая их денежными выплатами.

Рассматриваемый Федеральный закон указывает, что деятельность органов опеки и попечительства в значительной степени регулируется местными нормативными актами. На практике это воплощается, в том числе, в отсутствии единообразия – в том или ином субъекте Федерации органы опеки и попечительства имеют разные организационные формы (комитеты, департаменты, министерства), разные названия (органы социальной политики, социальной защиты и т.д.), разные организационно-штатные структуры и различную подчиненность (так, отделы опеки и попечительства в одних субъектах входят в структуру органов социальной политики (например, Свердловская область), в других – в систему Министерства образования и науки (Республика Татарстан), в третьих значительная часть их функций передана органам здравоохранения (Республика Саха - Якутия). Все это, помимо прочего, дезориентирует граждан. На наш взгляд, необходимо вернуться к единообразию в рассматриваемой сфере.

Необходимо принятие закона о распределенной опеке над взрослыми нетрудоспособными гражданами (в данный момент их опекунами являются руководители медицинских учреждений, в которых они постоянно

проживают, круг общения таких граждан строго ограничен, режим содержания весьма строг. Анализ условий содержания позволяет говорить о имеющихся случаях нарушения базовых прав человека).

Федеральный закон № 255-ФЗ от 29.12.2006 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (последняя редакция, с учетом изменений от 08.06.2020 № 175-ФЗ), в соответствии с частью 1 статьи 1 регулирует правоотношения в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, определяет круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и виды предоставляемого им обязательного страхового обеспечения, устанавливает права и обязанности субъектов обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также определяет условия, размеры и порядок обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячным пособием по уходу за ребенком граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством [46].

Положения закона достаточно подробно описывают правовые механизмы социального страхования, в том числе в области трудовых отношений, в частности, в отношении женщин. Необходимо подчеркнуть, что, на наш взгляд, российское законодательство в этой сфере является одним из самых лояльных в мире. Государство обеспечивает целый ряд социальных гарантий и страховых выплат, направленных на компенсацию убытков, понесенных в связи с возникновением нетрудоспособности. Учтена даже ситуация смерти застрахованного лица или несовершеннолетнего члена его семьи, в которой гарантировано социальное пособие на погребение (ст. 1.4, ч.1). Таким образом, в законе четко закреплён перечень обязательных социальных выплат.

Что касается положений, требующих корректировки, на наш взгляд, необходимо уточнение прав застрахованных лиц и механизма обеспечения страховых выплат в случае ухода больным членом семьи (особенно это касается детей). Нынешние положения закона учитывают только часть распространенных диагнозов, а также предусматривают ряд серьезных ограничений в сроках выплаты пособия по временной нетрудоспособности и его размерах (ст.6).

Анализ вышеупомянутых нормативно-правовых актов позволяет сделать следующие выводы:

- законы Российской Федерации в сфере социального обеспечения соответствуют нормам международного права;
- законы Российской Федерации в целом отвечают современным стандартам социального обеспечения.

Однако на практике уровень социального обеспечения граждан остается невысоким. В законодательство необходимо внести коррективы относительно сбалансированности видов социальной поддержки всем нуждающимся граждан без явного приоритета в пользу отдельных категорий, а также предусмотреть большее разнообразие видов социальной помощи, в том числе нематериального характера.

2.2. Реализация права на социальное обеспечение в деятельности коммерческих организаций

Помимо государства, важную роль в обеспечении социальной помощи населению в последние годы стали играть бизнес-структуры. Данное явление имеет несколько названий – например, корпоративная социальная ответственность, корпоративная благотворительность и т.д. По сути, это деятельность коммерческой организации по организации социальной помощи нуждающимся группам граждан, а также поддержка социальных проектов государства, других коммерческих и некоммерческих организаций.

В отличие от государства, коммерческие организации осуществляют такую социально ориентированную деятельность на добровольных началах (что роднит их с некоммерческими организациями). В то же время, бизнес, как правило, имеет причины для такого рода деятельности, рассмотрим некоторые из них:

- следование мировым тенденциям и требованиям к бизнесу со стороны инвесторов;
- добрая воля владельцев компании;
- формирование положительного имиджа компании;
- благотворительная деятельность в рамках существующей стратегии компании;
- налоговые преференции.

Среди лидеров в этой сфере в России можно упомянуть корпоративную социальную деятельность таких крупных корпораций, как:

- ПАО «Газпром»,
- ПАО «Лукойл» (имеет, в том числе, собственный благотворительный фонд),
- АО «Русская медная компания» и др.

Интересной российской особенностью является и организация благотворительных фондов силами владельцев крупных компаний. Так, за последние годы, в стране появились фонд Владимира Потанина, фонд Тимченко, фонд «Искусство, наука и спорт (основатель – А.Б. Усманов). По примеру своих коллег за рубежом, фонды действуют в двух направлениях – собственно благотворительность (charity), то есть эти организации делают пожертвования, и филантропия (philanthropy), связанная с благотворительной деятельностью институционализированного свойства, находящейся вне рамок легальной ответственности их компаний. И действительно, вышеупомянутые фонды не только оказывают адресную финансовую помощь гражданам, поддерживают детско-юношеский спорт и программы инклюзивного образования и социализации, но и активно финансирует

исследовательские программы в области филантропии (в частности, Фонд Владимира Потанина).

На наш взгляд, сегодня основным двигателем развития корпоративной социальной ответственности является следование мировым тенденциям и требованиям инвесторов. Не в последнюю очередь прослеживается влияние исторических тенденций – целый ряд русских предпринимателей традиционно тратили огромные средства на благотворительность.

По нашему мнению, потенциал крупного бизнеса в сфере социального обеспечения и благотворительности сложно переоценить. Нередко коммерческие компании готовы выделить значительные бюджеты на социальные нужды и этим существенно помочь государству. Однако, по справедливому замечанию Н.В. Зубаревич, бизнес идет туда, где есть деньги [18]. Социальную ответственность бизнеса необходимо стимулировать существенными налоговыми преференциями. Поэтому крайне необходимой и важной представляется скорейшая разработка и внедрение полного комплекса мер компенсации затрат социального характера, понесенных крупным бизнесом. При этом обязательной является предварительная разработка четких критериев социально значимой деятельности, осуществляя которую бизнес будет иметь право на льготы. До недавнего времени российское законодательство не предполагало даже налогового вычета для бизнеса за ведение благотворительной деятельности (право на вычет было отменено в 2005 году, сегодня оно существует для физических лиц, чем, отчасти, обусловлена тенденция оказания помощи нуждающимся из личных средств крупных предпринимателей). Согласно действовавшему законодательству, бизнес может осуществить пожертвование в пользу некоммерческой организации социальной направленности только из чистой прибыли, то есть после уплаты налогов (в рамках ранее действовавшего закона, компании учитывали эти средства как расходы, чем в итоге снижали свою налоговую нагрузку). Представители крупных благотворительных фондов («Подари жизнь», «Фонд Хабенского» и другие), существующие в

значительной степени на пожертвования крупного бизнеса, последовательно выступают за предоставление бизнесу налоговых льгот. Эта позиция представляется разумной, так как позволит увеличивать финансовые вливания в фонды со стороны бизнеса. В 2019-2020 гг. были разработаны поправки в Налоговый кодекс (Федеральный закон от 08.06.2020 № 172-ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»), которые предусматривают возвращение налоговых льгот для бизнеса, в частности, как компенсацию за пожертвования в такие некоммерческие организации:

- поставщики социальных услуг;
- исполнители общественно полезных услуг;
- победители Фонда президентских грантов с 2017 года;
- получатели субсидий и грантов федеральных и региональных органов власти [49].

Таким образом, мы видим, что согласно предложенным поправкам, государство подчеркивает свое право на самостоятельное определение перечня социально значимых и полезных некоммерческих организаций, подтверждая тем самым свою заинтересованность в их деятельности и дальнейшем развитии.

Что касается объемов помощи, закон разрешает компаниям перечислять средства в благотворительные фонды в размере не более 1% от выручки, включая их во внереализационные расходы (ст. 265 НК РФ). Закон распространяет свое действие на правоотношения, возникшие с 1 января 2020 года. Отметим, что закон был принят на фоне реализации мер поддержки гражданам и организациям, пострадавшим в результате пандемии коронавируса. Тем не менее, тенденция в установлении налоговых послаблений юридическим лицам, ведущим социально значимую деятельность, является безусловно положительной и должна быть продолжена.

В отдельную категорию следует выделить компании, ведущие социально ориентированную коммерческую деятельность. Это компании, чья предпринимательская деятельность, направленная на получение прибыли, заключается в предоставлении платных социальных услуг, разработке и/или реализации той или иной продукции, имеющей соответствующие функции. Количество таких компаний пока невелико, однако есть все предпосылки к тому, что их будет становиться больше, и их доля в социальной сфере будет увеличиваться. На наш взгляд это возможно по следующим причинам:

- развитие гражданского общества. Этот процесс будет стимулировать социальное предпринимательство

- широкий спектр социальных проблем, которые можно и нужно решать, применяя различные инструменты, в том числе социальное предпринимательство. Растущий спрос на социальные услуги, который порождается в частности экономическими проблемами, пандемией коронавируса, будет способствовать росту количества и качества предложений со стороны социальных предпринимателей;

- проблема развития малого и среднего бизнеса в целом также может рассматриваться совместно с проблемой оказания социальной поддержки гражданам. Меры поддержки таких структур по стороны государства, облегчение налогового бремени, упрощение документооборота – все это будет способствовать появлению новых и развитию уже существующих компаний;

- социальный заказ государства. В последние годы наметилась четкая тенденция к делегированию таким компаниям выполнения части социальных обязательств государства. В рамках этого направления создана относительно небольшая, но постоянно пополняющаяся нормативная база, примером чему могут являться, например, поправки в Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в части положений о поставщиках социальных услуг [48].

Можно прийти к выводу и отметить такой примечательный факт, что виды деятельности, в рамках которых функционируют субъекты социального предпринимательства, весьма разнообразны – социальный туризм, организация досуга детей и молодежи, помощь пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, медицинские услуги (в том числе. паллиативная помощь), уход за пожилыми людьми, инвалидами и помощь по хозяйству, а также содействие трудоустройству незащищенных категорий граждан.

Особо выделим один из критериев, согласно которому компания признается субъектом социального предпринимательства. Это положение, при котором не менее 50% сотрудников компании составляют лица из следующих категорий граждан – выпускники детских домов, инвалиды, женщины с детьми до 7 лет, пенсионеры, граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации, а также граждане, освобожденные их мест лишения свободы в течение последних 2 лет, причем фонд оплаты труда таких сотрудников должен составлять не менее 25% от общего Фонда оплаты труда этой компании. Таким образом, развитие сектора социального предпринимательства сможет также существенно улучшить ситуацию на рынке труда и способствовать, в том числе, решению проблемы безработицы, остро стоящей в нашей стране.

2.3. Реализация права на социальное обеспечение в деятельности некоммерческих организаций

При общей декларативности социальной направленности государственной политики, обществу и власти очевиден тот факт, что государственная система социального обеспечения испытывает заметный недостаток ресурсов – как материальных, так и человеческих. Признавая эту проблему, власть расширяет перечень участников (актеров) социальной сферы, поощряя развитие благотворительности и добровольчества

(волонтерства). С 2020 года это положение закреплено в Основном законе государства[17].

Официальная государственная поддержка волонтерства в новейшей истории России начинает свой отсчет в декабре 2017 года. Президент Российской Федерации объявил 2018 год годом волонтера и добровольца. По сути, государство признало само существование феномена российского добровольчества, признало его потенциал. Была высвечена добровольная деятельность граждан России, до этого уже много лет проводимая по всей стране в совершенно разных сферах.

Настоящим звездным часом волонтеров стала всероссийская акция «МыВместе», организованная с началом пандемии коронавируса. Ассоциация волонтерских центров, Общероссийский народный фронт и ВО «Волонтеры-медики» объединили усилия для оказания помощи гражданам, вынужденным соблюдать режим самоизоляции, прежде всего – пожилым людям. Волонтеры в регионах оказывают посильную помощь – покупка и доставка на дом продуктов и лекарств, психологическая и юридическая поддержка. Акция «МыВместе» получила широкое освещение в средствах массовой информации, что спровоцировало дополнительную волну интереса к волонтерской деятельности.

По данным портала DOBRO.RU, посвященному добровольческому движению в Российской Федерации, в 2020 году состоялось 39499 мероприятий, в которых приняли участие 731830 добровольцев. Большинство мероприятий было посвящено детям и молодежи (9545). Средний возраст российского волонтера – 27 лет. Большинство волонтеров составляют женщины (73%) [5]

Социальную поддержку населения в России сегодня невозможно представить без волонтеров. Они на безвозмездной основе оказывают посильную помощь детям, пожилым людям, инвалидам (если говорить о социальной сфере). Значительное внимание уделяется психологической поддержке граждан.

Традиции благотворительного волонтерства в России уходят корнями далеко в прошлое. Петр I, Елизавета Петровна, Екатерина Великая и, вслед за ними, другие российские правители поощряли подобные инициативы, патронировали благотворительные учреждения. На базе таких учреждений безвозмездно трудились врачи, сестры милосердия, сборщики пожертвований, преподаватели и др.

В советскую эпоху термин «доброволец» приобрел совершенно особое значение. Так называли людей, готовых без официальной повестки отправиться на фронт или социалистическую стройку. В современном понимании слова «доброволец», «волонтер» стали употребляться в 1990-е годы, когда инициативно настроенные люди стали заниматься благотворительной деятельностью. Многие из них в последствии стали основателями некоммерческих организаций социальной направленности.

В нынешних условиях государственная поддержка волонтерства закономерна. Такой формат позволяет пусть точно, но быстро и эффективно закрывать социальные потребности населения, с которыми государство справиться самостоятельно пока не может. Деятельность волонтеров безвозмездна, а значит, отсутствует нагрузка на федеральный или региональный бюджет. При этом сами волонтеры тоже получают определенную выгоду – помимо принесения пользы, установления новых связей и знакомств, широкими возможностями для общения, с недавних пор, добровольческая деятельность, подтвержденная государственной Личной книжкой волонтера, дает определенные преимущества при поступлении в высшие учебные заведения.

Истоки возникновения в нашей стране некоммерческих организаций социальной направленности следует искать, на наш взгляд, в появлении в России настоящего гражданского общества. Демократические преобразования, произошедшие в нашей стране в 1990-х годах, предоставили не только социальную, но и правовую основу для усиления роли общества в

социально-экономических процессах, а также подготовили почву для возникновения общественных организаций социальной направленности.

Рост гражданского самосознания и активизация общественной деятельности граждан была вызвана, в том числе, сугубо негативными причинами. Резкое падение уровня жизни в стране, кратный рост бедности и попадание многих людей в тяжелое жизненное положение, при частичном параличе в функционировании государственных институтов, вынуждало людей предпринимать попытки самопомощи.

Вообще, институты гражданского общества, которые являются, по сути, связующим звеном между государством и личностью, они концентрируют общественный запрос на улучшения в социальной сфере. Безусловно, их роль в общественной и политической жизни будет только расти.

Дополнительными факторами, способствующими развитию в России третьего сектора (так еще называют сектор некоммерческих организаций), являются присущее нашим гражданам традиционное стремление к коллективизму, социальной справедливости, сочувствие к обездоленным людям, внимание и забота по отношению к детям. Необходимо отметить, что переходный период, начавшийся в Российской Федерации с середины 80-х годов, как ни странно, также способствует развитию третьего сектора. Еще в 1988 году П. Уэзерли писал, что социальное обеспечение в либеральных режимах ослабляет механизмы сплоченности [60]. Более подробно на этом вопросе останавливается Р. Уолкер, указывающий, что системы социального обеспечения в государствах с либеральным режимом правления завязаны сугубо на правилах свободного рынка и рассчитаны на помощь только тем гражданам, которые ранее выплачивали значительные страховые взносы [59]. На практике это означает, что порождаемое рыночной экономикой социальное неравенство не покрывается государственной системой социальной помощи. Более того, современные западные исследователи

прямо говорят о том, что даже наличие работы не отменяет риска остаться или стать бедным [57].

Количество некоммерческих организаций в Российской Федерации неуклонно растет. На сегодняшний день общее количество только новых НКО, зарегистрированных в Минюсте с начала 2020 года, превосходит 213 тысяч. При этом, необходимо учитывать, что часть гражданских объединений не проходит процедуру регистрации, однако продолжает участвовать в общественной жизни.

На наш взгляд, по состоянию на 2020 год деятельность некоммерческих организаций социальной направленности достигла такого масштаба, что некоммерческий сектор в целом является полноправным субъектом российской социальной сферы. Растет авторитет этих организаций, к мнению их лидеров прислушиваются даже в высших эшелонах власти. Так, например, при активном лоббировании со стороны представителей социально ориентированных организаций в 2019 году был принят федеральный закон № 119 о доступе родственников в отделения реанимации и палаты интенсивной терапии, носящий поистине революционный характер для нашей страны. Кроме того, к безусловным успехам общественников следует отнести изменение отдельных положений законодательства об обороте наркотических средств и психотропных веществ (в контексте их применения в паллиативной медицинской помощи в государственных и негосударственных медицинских учреждениях), а также реформировании государственной системы детских сиротских учреждений.

Н.С. Нестеренко предлагает поделить на 2 группы все ресурсы, которыми обладает некоммерческая организация. К внутренним ресурсам относятся финансовые средства, которыми распоряжается организация. К внешним - общественное мнение, работа со средствами массовой информации, социальными сетями, поддержка общества в целом. В наши дни невозможно переоценить значимость внешнего ресурса. Благодаря успешной деятельности и правильной подаче своих достижений в СМИ, уже сейчас в

обществе сформировалось лояльное отношение к НКО, особенно в противовес распространенному среди граждан недовольству работой органов государственной власти.

Необходимо оговориться, что большой урон репутации благотворительных организаций наносит деятельность мошенников. В то время как НКО кропотливо выстраивают свой имидж и тщательно следят за эффективностью своей работы, стремясь развиваться и оказывать полноценную помощь как можно большему числу граждан, общество сотрясают скандальные истории, связанные с мошенническими безотчетными сборами средств. В итоге потенциальные благотворители теряют доверие ко всем участникам некоммерческого сектора, что негативным образом отражается, в том числе, на суммах пожертвований, за счет которых существуют фонды, оказывающие помощь.

Отметим характерные черты некоммерческих организаций, которые заметно выделяют их в общем ряду участников системы социальной поддержки:

- инициативность;
- стремление к низовой модернизации общества;
- самоуправляемость;
- многообразие организационных форм;
- акцентирование деятельности на индивидуальном подходе и адресности.

Спектр деятельности НКО социальной направленности необычайно широк. Он охватывает оказание помощи гражданам всех возрастов, социальных групп и т.п. Огромное внимание в работе НКО уделяется профилактике тех или иных социальных проблем, что позволяет говорить о стратегическом мышлении участников сектора и безусловной общественной полезности их деятельности.

Большой интерес представляют исследования некоммерческих организаций в сфере благотворительности. В частности, каждый год

социально ориентированные фонды проводят социологические исследования, призванные зафиксировать процессы и изменения, происходящие в благотворительной сфере в России. Так, например, в 2020 году Фондом помощи хосписам «Вера» и Британской высшей школой дизайна предпринята попытка сформировать портрет среднестатистического российского благотворителя. В ходе опроса почти 3000 респондентов были выявлены следующие закономерности:

- лишь 13% опрошенных делятся с другими информацией о том, что участвуют в благотворительной деятельности;

- почти половина (46%) считают, что озвучивать такую информацию нескромно;

- каждый третий респондент оказывает помощь, потому что считает это правильным;

- для многих опрошенных важно одобрение близких, и, если его нет, эти люди помогать перестают;

- люди, которые не оказывают помощь другим (47% опрошенных), нередко аргументируют это тем, что это задача богатых людей и представителей крупного бизнеса;

- около 24% опрошенных не участвуют в благотворительности, потому что не понимают, чем они могли бы помочь;

- в 2020 году типичные российские благотворители – мужчины и женщины старше 25 лет с неоконченным высшим и высшим образованием и высоким уровнем гражданской ответственности. [11]

Эти данные показывают текущее состояние дел в обществе и в отношении людей к благотворительности в частности.

В последнее время в среде общественников обсуждается термин «выученная беспомощность». Термин принадлежит американскому психологу М. Селигману, проведшему в конце 1960-х годов серию экспериментов, показавшую, что для многих индивидов (особенно находящихся в социально уязвимом положении) характерно поведение, при

котором он не предпринимает попыток улучшить собственное положение или состояние, хотя возможность для этого есть. При этом, человек, находящийся в тяжелом положении, после нескольких попыток изменить ситуацию или даже не совершив ни одной, теряет ощущение свободы и веру в свои силы, впадает в депрессию. Экстраполируя этот термин на современное российское общество, исследователи и общественные деятели отмечают высокий уровень такой выученной беспомощности для российского общества и предпринимают зависящие от них усилия для того, чтобы максимально снизить влияние этого феномена на человека, убеждая людей в том, что их беспомощность является мнимой.

На сегодняшний день подавляющее большинство самых крупных и успешных социально ориентированных некоммерческих организаций действуют в г. Москве. Это явление вполне закономерно и связано, в том числе, с традиционно высокой инициативностью жителей столицы, их открытый интерес к мировым тенденциями и веяниям. Отнесем сюда и более высокий уровень жизни в сравнении с провинцией, позволяющий заниматься общественно значимой деятельностью и помощью нуждающимся, не рискуя самим оказаться в их числе.

Перечислим лидеров некоммерческого сектора социальной направленности, формирующих современную социальную повестку в России:

- фонды помощи тяжело больным детям («Подари жизнь», «Фонд Константина Хабенского», «Фонд «Дети-бабочки» (все - г. Москва);
- фонды помощи детям-сиротам («Волонтеры в помощь детям-сиротам», «Арифметика добра», «Дети Наши», «Домик детства» (г. Самара);
- организации, оказывающие паллиативную помощь детям и взрослым («Фонд помощи хосписам «Вера», «Дом с маяком», оба – г. Москва).

Нетрудно заметить, что значительное число организаций как в Москве, так и в регионах, сосредоточены на организации помощи тяжело больным

детям. Это свидетельствует не только об остроте данной проблемы, но и о готовности широких масс поддерживать финансово подобные инициативы.

В деятельности благотворительных организаций обращает на себя внимание стремление уйти от любых проявлений бюрократизма. Действующее законодательство по-прежнему предъявляет строгие требования к содержанию и объему отчетности, однако в последние годы наблюдается тенденция к послаблению таких требований. Кроме того, очень важно, что предусмотренные законом финансовые инструменты позволяют фондам активнее и проще собирать средства на свою уставную деятельность. Так, еще 10 лет назад для совершения благотворительного пожертвования необходимо было навести визит в отделение банка и заполнить целый перечень банковских реквизитов организации. Разумеется, это не способствовало росту пожертвований. Сегодня же достаточно отправить СМС на короткий номер или совершить онлайн-платеж с банковской карты. Уже несколько лет жертвователям доступна услуга рекуррентного (регулярного) платежа – оформление подписки позволяет автоматически списывать фиксированную сумму со счета благотворителя на счет организации. Ценность данного инструмента заключается еще и в том, что регулярные платежи позволяют фондам планировать свою финансовую деятельность наперед.

Благодаря дебюрократизации процессов, фонды могут не только быстро получить пожертвования, но и быстро направить их нуждающимся. Это наиболее ярко проявляется в ситуациях, когда речь идет о проведении срочной операции или покупке жизненно важного лекарства высокой стоимости. Громоздкая государственная система если и предусматривает оказание помощи, то сможет сделать это нескоро по причине необходимости соблюдения множества формальных процедур. Более того, система это признает – уже не один год сотрудники органов социальной защиты рекомендуют гражданам обращаться в некоммерческие организации, понимая их преимущества и возможность оказать необходимую помощь.

Региональные органы социальной защиты даже публикуют на своих официальных сайтах ссылки на сайты таких организаций.

Отдельного разговора заслуживают механизмы финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций. Назовем основные:

- пожертвования физических лиц;
- пожертвования юридических лиц;
- государственное финансирование.

Доля пожертвований физических лиц составляет до трети всех поступающих в организацию средств. Этого часто оказывается недостаточно для ведения уставной деятельности, поэтому организации вынуждены обращаться за помощью к так называемым крупным донорам, особенно в регионах. Наиболее существенную финансовую поддержку фондам, как мы уже отмечали, могут оказать представители бизнеса. Доля их пожертвований может составлять до 70% всего финансирования организации. Однако существует ряд препятствий в этом вопросе:

- существующий порядок налогообложения не стимулирует коммерческие организации к благотворительности;
- общественные организации подчас недостаточно активны и убедительны в рамках проводимых кампаний по привлечению средств;
- представители бизнеса заинтересованы если не в извлечении финансовой выгоды от совместных проектов, то, как минимум, в улучшении собственного имиджа, тяготея к проведению малоэффективных, но эффектных развлекательных мероприятий, прежде всего приуроченных к большим праздникам. Как правило, это идет в разрез стратегическим планированием деятельности некоммерческих организаций и не вписывается в рамки системной работы.

Что же касается государственного финансирования, то здесь оформились два основных направления:

- государственные гранты (к ним относятся как федеральные, так и региональные гранты, особое место в этой системе занимает Фонд президентских грантов, существующий с 2017 года). Государственные гранты существенно поддерживают работу некоммерческих организаций, однако имеется ряд ограничений при их освоении, а также прямой запрет на использование средств гранта на такие цели, как, например, оплата штрафов за административные нарушения. При этом необходимо отметить, что деятельность Фонда в целом безусловно лояльна к претендентам и победителям, оказывается всесторонняя помощь в подготовке заявок, проводятся регулярные консультации по работе с грантами;

- оплата государством услуг социального характера, оказанных официальными поставщиками.

В контексте деятельности некоммерческих организаций социальной направленности необходимо рассмотреть такую особую форму, как социальное служение в Русской православной церкви.

Социальный аспект деятельности церкви был значим с первых веков ее существования. Организация патронажных служб, программ призрения за сиротами, стариками, инвалидами была присуща церкви на протяжении всей ее истории. По факту, эти службы были полноценными центрами социальной помощи, с учетом явно религиозной направленности. Священники и прихожане объединялись для помощи ближнему в рамках самой сути христианской догматики. Традиция социального служения церкви, прервавшаяся в советское время, начала возрождаться уже в эпоху перестройки. Связано это было, в том числе, с прекращением государственной антирелигиозной пропаганды и расширением сферы деятельности церкви. В настоящее время в рамках сотрудничества с государством ведется служение в Вооруженных силах, медицинских организациях, учреждениях пенитенциарной системы и др. В 2010 подписано соглашение о сотрудничестве между Патриархией и Министерством здравоохранения и социального развития. Преамбула договора декларирует

принцип сотрудничества светской власти и церкви в сфере социальной защиты населения [40]. В рамках организационно-правовой работы на уровне приходов и благочиний реализуются соглашения о сотрудничестве с организациями, подведомственными региональным органам социальной защиты населения. Под эгидой церкви организовываются приюты для инвалидов, бездомных, детей-сирот, наркозависимых граждан, кризисные центры для женщин с детьми, центры вещевой помощи, благотворительные столовые. Прихожане церкви участвуют в благотворительной деятельности на добровольческих началах. Опросы показывают, что они делают это прежде всего ради ощущения востребованности, стремясь совершать общественно полезную работу. Многие отмечают четкую структурированность социального служения церкви, хорошую организацию труда [40].

В завершение второй главы можно прийти к выводу, что социальное служение Русской православной церкви имеет перспективы развития. Существующие традиции позволяют церкви вести дальнейшую работу в плане реализации новых инфраструктурных проектов и структуризации деятельности уже существующих организаций. Подобная система развивается и в рамках традиционного ислама – второй по численности религии в России. Интересно, что процесс развития идет в двух направлениях – социальное служение религиозных исламских организаций (в исламе существует понятие «закят», т.е. ежегодный обязательный налог, который каждый мусульманин обязан жертвовать на помощь нуждающимся), а также аффилированные с исламом некоммерческие организации. Последних в 2019 году насчитывалось более шестидесяти. Направления помощи также традиционны – это адресная помощь людям (медицинская, продуктовая, вещевая, бытовая, финансовая, юридическая и др.). На наш взгляд, подобная деятельность является проявлением именно традиционного, мирного ислама, поэтому должна быть поддержана как государством, так и простыми гражданами.

Глава 3. Проблемы реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение

3.1. Проблемы законодательства в сфере социального обеспечения и перспективы его развития

Как было отмечено выше, законодательство в сфере социального обеспечения непрерывно реформируется с начала 1990-х. Процесс этот имеет как плюсы, так и минусы. Плюсы заключаются в том, что нормативная база постоянно пересматривается и по возможности приводится в соответствие с сегодняшними жизненными реалиями, экономической ситуацией и т.д. Минус же в том, что, во-первых, часть назревших проблемных вопросов годами не находят решения, а во-вторых, постоянное изменение «правил игры» расшатывает и без того нестабильную систему социального обеспечения в целом (включая всех участников процесса, в том числе государственные органы, некоммерческие организации социальной направленности, крупный бизнес и меценаты и т.д.).

Представляется важным подробнее остановиться на тех проблемных вопросах законодательства, которые требуют решения в первую очередь:

- отсутствие конкретизации понятия «достойный уровень жизни», отсюда – отсутствие стратегической программы по его обеспечению для граждан. Пока такая программа находится в стадии разработки. К примеру, ведется дискуссия о возможности введения в стране концепции безусловного базового дохода.

Эта концепция предполагает выплату гарантированной суммы денег со стороны государства каждому без исключения члену определенной социальной группы или сообщества. Эта выплата имеют следующие признаки:

- денежность (выплата осуществляется сугубо деньгами, замена на иные формы не предполагается);

- периодичность (выплата производится через установленные равные промежутки времени);
- универсальность (не требует подтверждения или заявления);
- индивидуальность (выплачивается гражданину в отдельности);
- безусловность (не требует выполнения какой-либо работы).

Безусловный базовый доход может выплачиваться из средств федерального, регионального или местного бюджета. Может носить как полный (покрывающий базовые потребности), так и частичный характер (покрывающий только часть потребностей). Уже сейчас в мире идет дискуссия, насколько перспективна эта модель и каким образом она может быть применена в социальной системе того или иного государства, в том числе в Российской Федерации. На сегодняшний день социальный эксперимент по внедрению государственного базового дохода идет в Финляндии. О результатах говорить преждевременно, однако среди положительных эффектов данной системы теоретики называют высвобождение личного времени для граждан, которое может быть потрачено на образование, творчество или волонтерскую деятельность, кроме того, система призвана решить проблему нехватки рабочих мест и в целом, способствовать улучшению уровня жизни граждан.

Второй проблемой является несовершенство существующей системы выплаты социальных пособий.

В качестве третьей проблемы можно выделить существование законодательных требований, существенно опережающих нынешний уровень предоставления социальной помощи. С одной стороны, такая ситуация стимулирует к развитию, с другой – значительно затрудняет оказание помощи «здесь и сейчас».

Это хорошо иллюстрирует следующий пример. В нашей стране остро стоит проблема доступной среды для людей с ограниченными возможностями здоровья, а также проблема их социализации и трудоустройства. В частности, вопрос трудоустройства людей с

инвалидностью регламентируется несколькими обширными нормативными актами. С одной стороны, их положения стимулирует работодателя трудоустраивать людей с инвалидностью. С другой – предусматривают подчас трудновыполнимые требования к организации их труда, более того, серьезную административную ответственность за несоблюдение этих требований. На практике это вынуждает работодателя часто отказываться от трудоустройства людей с ОВЗ, даже при наличии у них весомых преимуществ перед другими соискателями.

Кроме того, на сегодняшний день в Российской Федерации, согласно ст. 21 ТК РФ, если штат организации составляет более 100 человек, работодатель обязан трудоустроить 2-4% людей с инвалидностью, однако многие обходят эту обязанность, пользуясь поправкой, предусматривающей штраф в размере 1500 рублей за неисполнение данной нормы. Для многих работодателей такая сумма является незначительной, поэтому они предпочитают заплатить штраф, нежели способствовать трудоустройству инвалидов, а также созданию и поддержанию в организации доступной среды для них.

В качестве проблемы можно выделить «привязку» ряда социальных услуг к месту регистрации гражданина. Иными словами, получить услуги граждане могут только по месту регистрации, а не по месту жительства (фактического пребывания). Например, это касается получения средств технической реабилитации (трости, инвалидные коляски и другие медицинские приспособления). Только в декабре 2020 года Президент подписал закон, предусматривающий значительное упрощение этой процедуры и дающий возможность получить подобные услуги независимо от наличия регистрации по месту пребывания. Однако многие услуги и выплаты по-прежнему напрямую связаны в регистрационным учетом граждан, а потому требует определенного пересмотра.

Проблемой является также узкий спектр видов социальной помощи, предусмотренных действующими нормативными актами.

Отсутствуют на практике четкие критерии для профессиональной подготовки кадров органов государственной социальной политики, а также критериев эффективности их труда.

Недостаточное внимание действующее законодательство уделяет психологической составляющей социальной помощи. На сегодняшний день работа органов социального обеспечения в значительной степени обезличена, индивидуальный подход во многом отсутствует, штатные структуры не предусматривают достаточное количество психологов в коллективе государственных учреждений;

Следующей проблемой является то, что в ходе реформ последних лет, часть сотрудников органов социальной системы выведены из категории государственных и муниципальных служащих, следовательно, лишены соответствующих льгот и привилегий, что едва ли положительным образом отразилось на результатах их деятельности и деятельности государственных органов в целом.

Настораживает чрезмерная, по мнению некоторых экспертов, увлеченность всесторонней цифровизацией государственных услуг. В целом, эта тенденция несомненно положительная, однако в случае с системой социальной помощи она имеет ряд недостатков. В частности, стоит обратить внимание на тот факт, что значительная часть социально незащищенных групп населения не имеют полноценного доступа к качественным цифровым услугам. Особенно это касается жителей сельской местности, жителей небольших населенных пунктов, расположенных в особых географических и климатических условиях. Обращение их за помощью в органы социального обеспечения и дальнейшее контактирование со служащими должно проводиться с учетом особенностей их жизненных условий. Тем не менее, большинство социальных услуг в нашей стране до сих пор носит заявительный характер. Из этого утверждения вытекает следующий пункт: в настоящий момент существует насущная необходимость стимулирования инициативы органов власти в вопросе оказания социальной помощи. Иными

словами, органы власти должны самостоятельно выявлять социально незащищенных граждан и предлагать им те или иные виды помощи.

В сфере реализации права граждан на социальное обеспечение наработана достаточно обширная судебная практика. Анализ судебной практики необходим для понимания особенностей функционирования системы социальной помощи в России.

При рассмотрении нормативно-правовой базы, регулирующей данную сферу, мы обращали внимание на то, что этот раздел законодательства еще далек от совершенства. Присутствуют неточности, разобщенность норм, отсутствуют четкие характеристики тех или иных процедур и оснований для назначения различных видов помощи. Нередко граждане вынуждены обращаться в суд за защитой своих прав – этим обусловлено большое количество судебных споров.

Изучение судебной практики важно и полезно как сотрудникам государственных органов социальной защиты (это позволяет избежать ошибок в работе), так и законотворцам (в ходе судебных разбирательств выявляются неточности законодательства, «белые пятна» в нем, что позволяет совершенствовать его в будущем).

Общие выводы, которые можно сделать при анализе судебной практики, таковы:

- общий объем судебной практики достаточно умеренный. Большинство споров удается решить в досудебном порядке;

- заметно, что отсутствует многолетняя традиция защиты прав на социальное обеспечение в суде. По сути, она начинается только с 1990-х годов, когда у граждан появилось полноценное право обращения в суд за защитой своих прав. Кроме того, на количестве и ходе рассмотрения заявлений сказывается достаточно низкий уровень правовой культуры, характерный, в частности, для провинции;

- судопроизводство в данной сфере регулируется положениями ГПК РФ и (при необходимости) АПК РФ. В целом, положения ГПК РФ и АПК РФ при рассмотрении исков соблюдаются в необходимом объеме;

- суды в целом верно определяют юридически значимые обстоятельства по делу, всесторонне их исследуют и выносят законные и обоснованные решения;

- обращает на себя внимание тот факт, что более половины споров, связанных с оказанием материальных видов помощи, выплаты компенсаций, пенсий, пособий и т.д., разрешается в пользу граждан. Особенно это касается исков, в которых граждане обжалуют действия органов, назначающих и выплачивающих пенсию, по вине которых, пенсия не была назначена в срок/не выплачена в полном объеме, а также исков, касающихся присвоения статуса ветерана труда. Можно сделать предположение о том, что суд признает ошибки государственных органов, а главное - учитывает социальную значимость этих вопросов, нередко приобретающих для граждан критическое значение. В пользу данного утверждения говорит и следующий факт. Значительное количество исковой работы в органах социальной защиты проводится в рамках процедуры возврата ошибочно назначенных и выплаченных социальных выплат. Однако осенью 2020 года, Верховный суд Российской Федерации поставил точку в дискуссии по данному вопросу. Отныне, социальные выплаты возврату не подлежат, в том числе назначенные ошибочно, т.к. не попадают под определение «неосновательного обогащения» и не имеют признаков умысла со стороны получателей этих выплат.

Данное положение, впрочем, не относится к следующей категории дел. Нередко граждане подают заявление на назначение им нескольких видов социальных выплат. Показательным примером является дело, рассматривавшееся в Первоуральском городском суде (Свердловская область). Истица, обратилась с исковым заявлением к территориальному управлению социальной политики в связи с отказом назначить ей, как лицу,

осуществляющему уход за инвалидом с детства 1 группы, ежемесячной выплаты. В удовлетворении иска была отказано, в том числе, на том основании, что истице назначена и выплачивается пенсия, при расчете которой был учтен ее стаж по уходу за сыном-инвалидом, а также произведены все необходимые индексации и перерасчеты, в т.ч. учтена доплата за иждивенца [36]. В таком случае, право на дополнительное пенсионное обеспечение законом не предусмотрено.

Особое место в судебной практике каждого региона занимают дела, связанные с назначением и расходованием средств материнского капитала. Перечень статей расходов материнского капитала регулярно пополняется, однако по-прежнему остается очень ограниченным. Органы социальной защиты и территориальные управления Пенсионного фонда не всегда оперативно и внимательно отслеживают изменения в законодательстве, связанные с этим вопросом. В связи с этим, в том числе, возникает необходимость определять в судебном порядке право матери на расходование средств капитала тем или иным образом. Так, в 2020 году в Ленинском районном суде г. Нижний Тагил (Свердловская область) рассматривался иск к местному межрайонному Управлению ПФ РФ о признании незаконным решения об отказе в распоряжении средствами материнского капитала на оплату образовательных услуг, оказанных ребенку (оплачивалось его посещение частного детского сада - яслей). Помимо прочего, суд учел, что такое расходование прямо предусмотрено пп. 1, 6, 8 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.12.2007 года № 926. Исковые требования по этому делу удовлетворены в полном объеме [35];

- как правило, суды отказывают в удовлетворении исковых требований, связанных с оспариванием решений медико-социальных экспертиз и отказов

в установлении группы инвалидности. По сути, решение экспертизы остается окончательным;

- суд обычно принимает во внимание, что истец – гражданское лицо – не был в достаточной степени проинформирован о своих правах и обратился в суд за защитой своих прав, возникших ранее. Как правило, в таких случаях суд становится на сторону истца – гражданского лица. По нашей оценке, количество таких исков будет постепенно снижаться, в т.ч. благодаря вступлению с 01.12.2020 в силу Абзаца 4 статьи 1 Федерального закона от 27.12.2019 № 461-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной социальной помощи" и статью 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об актах гражданского состояния". Это положение предписывает уведомлять граждан (с их согласия) о полагающихся им мерах социальной поддержки через Единый портал Госуслуг [50].

В качестве вывода по рассмотренному вопросу можно отметить, что суды первой инстанции периодически допускают ошибки в толковании тех или иных норм права, что наблюдается в том числе и при защите социальных прав граждан. Несмотря на это большинство решений судов – правомерны. Отказ в удовлетворении исковых требований граждан может противоречить здравому смыслу, но не букве закона. В качестве проблемы можно назвать то обстоятельство, что в суды первой инстанции довольно часто направляются материалы, содержащие неполную информацию об обстоятельствах дела, связанного с реализацией гражданином своих социальных прав в сфере социального обеспечения. Часто это приводит к обжалованию судебных решений в следующих инстанциях.

3.2. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций социальной направленности

Действующее законодательство существенно ограничивает полномочия и саму деятельность некоммерческих организаций. Так, к примеру, они вынуждены проходить регулярные масштабные проверки, готовить большой объем отчетности, которую необходимо предоставлять в государственные органы. Причем, такую отчетность некоммерческие организации обязаны подавать в бумажном виде, что существенно увеличивает денежные и трудовые затраты на ее подготовку. Необходимо предусмотреть законодательную возможность предоставления отчетности в электронном виде.

На сегодняшний день существует ряд проблемных вопросов, не позволяющих государственным органам и некоммерческим организациям социальной направленности полноценно взаимодействовать. В качестве первой и наиболее важной проблемы можно назвать несовершенство существующей законодательной базы.

Помимо документальной составляющей работы СО НКО, существует также ряд других требований, значительно затрудняющих их деятельность, в том числе:

- значительные административные издержки при ограниченных ресурсах НКО;

- высокие требования к материальной базе, в частности, к помещению, в котором располагается организация. Далеко не всегда НКО удается получить помещение в безвозмездное пользование, и тогда они вынуждены покупать или арендовать помещения по рыночной стоимости, что, опять-таки, трудновыполнимо в условиях работы за счет регулярных пожертвований и ставит под угрозу само существование организации.

В частности, остро стоит проблема привлечения к ответственности недобросовестных «благотворителей». Существующая нормативная база оставляет достаточно много лазеек для противоправной деятельности.

Примером этому тезису может служить ситуация, сложившаяся в области благотворительных пожертвований. Какие-то время назад большую проблему представляла деятельность недобросовестных организаций, собирающих деньги с прохожих в общественных местах – на улице, в транспорте, торговых центрах и т.д. Средства, собранные таким образом, уходили в карман организаторов. Представители авторитетных некоммерческих организаций социальной направленности и благотворительных фондов лоббировали изменения в законодательство, и отныне такие сборы запрещены законом. Со своей стороны, общественники проводили и продолжают проводить массированную разъяснительную работу среди граждан, призывая их обходить стороной «волонтеров» таких сомнительных организаций («волонтеров» в кавычках, т.к. установлено, что эти люди получали процент от собранных средств в качестве оплаты своего труда). При этом законом предусмотрена установка в общественных местах боксов для сбора пожертвований, однако это может быть сделано только при выполнении таких критериев, как:

- заключение договора с правомочным пользователем помещения;
- обязательная пломбировка бокса и присвоение ему реквизитов;
- соблюдение процедуры выемки средств, предполагающей комиссионный порядок вскрытия бокса с обязательным составлением соответствующего Акта.

Однако остается острой проблема сбора пожертвований в социальных сетях. Сегодня таких сборов ведется очень много, используются популярные площадки, в том числе «Одноклассники», «ВКонтакте»; «Facebook», Instagram и др. При размещении объявлений о таких сборах организаторы указывают реквизиты банковских карт, на которые могут перечислить средства все желающие помочь. При этом нередко организаторы не

предоставляют документальной отчетности о количестве собранных средств и деталях их освоения. Здесь принципиально важно то, что все перечисления на личные карты являются добровольными и обязывают получателей отчитываться за них тем или иным образом. По сути, средства считаются переданными безвозмездно. Потребовать отчета люди могут только при указании назначении платежа как благотворительного. Администрация социальных площадок старается отслеживать подобные сборы и закрывать соответствующие страницы, однако мошенникам по-прежнему удается наживаться таким образом на добрых чувствах граждан.

Ранее мы упоминали о Реестре поставщиков социальных услуг и плюсах этой этого механизма для НКО. Есть у него, однако, и минусы.

Во-первых, включение организации в Реестр не означает автоматического получения государственных компенсаций. По сути, он представляет собой некую конкурентную среду, в которой на государственную помощь смогут рассчитывать организации, предоставляющие социальные услуги наиболее высокого качества. Это существенно снижает шансы на попадание в Реестр и получение денежных средств организациями, которые работают в условиях жесткой экономии средств и обладают изначально крайне ограниченными ресурсами (особенно это касается регионов). Такая ситуация возникает из-за того, что стандарты, по которым оценивается качество услуг, не до конца сформированы и продолжают меняться. Иными словами, на сегодняшний день, шансы на попадание в Реестр непропорционально больше у крупных некоммерческих организаций, располагающих более широким профилем деятельности, многочисленным штатом и существенным финансированием со стороны жертвователей. Большинство таких организаций, на наш взгляд, безусловно играют важную положительную роль в социальной помощи, однако покрывают далеко не все социально значимые потребности населения. В то же время, некрупным организациям, предоставляющим необходимые, но немногочисленные услуги, попасть в Реестр крайне сложно. То же самое

относится к организациям, предоставляющим услуги очевидно социального характера, которые, однако, не входят в существующий перечень соцуслуг, утвержденный государством (например, сопровождаемое проживание людей с ментальной инвалидностью и вообще социализация тех или иных групп граждан).

Еще одним проблемным вопросом является попадание в Реестр бывших бюджетных организаций, прошедших перерегистрацию в качестве НКО. Минусом Реестра является, безусловно, несовершенная тарификация услуг. По общему мнению представителей некоммерческого сектора, существующие тарифы крайне низкие и позволяют компенсировать затраченные средства лишь частично.

Действующие сегодня в регионах тарифные сетки однозначно требуют, на наш взгляд, срочного пересмотра в целях сбалансированности и недопущения занижения или завышения стоимости услуг. Кроме того, общей проблемой регионов является существенная задержка в возмещении затрат поставщикам соцуслуг, а также стремление компенсировать затраты лишь частично, ссылаясь на дефицит бюджета.

В связи с тем, что Реестр поставщиков социальных услуг – довольно новое явление, существует ряд неотрегулированных вопросов:

- отсутствие четких инструкций, следуя которым некоммерческие организации могут подать обоснованную заявку на включение в Реестр и иметь высокие шансы на успех.

Данная проблема может быть решена по примеру работы Фонда президентских грантов – на сегодняшний день Фонд разработал максимально понятные критерии для формирования заявок, а также оказывает серьезную консультационную поддержку кандидатам, что позволяет рассчитывать на выигрыш гранта даже тем организациям, которые подают заявку впервые;

- слабая осведомленность потенциальных получателей услуг о предоставляющих их некоммерческих организациях. Иными словами, получатели должны иметь возможность быстро и легко найти организацию

нужного профиля и обратиться к ней за помощью. Для этого необходимо размещение соответствующей информации на официальных электронных ресурсах ведомств и достаточная информированность сотрудников государственных органов и некоммерческих организаций о возможностях предоставления тех или иных социальных услуг потенциальным получателям.

- недоверие власти к НКО и НКО к власти.

Подобная ситуация вполне закономерна. Некоммерческий сектор в России находится на стадии становления, однако уже сейчас эти организации претендуют на право голоса при решении вопросов социальной сферы, открыто критикуют органы власти и отдельных сотрудников государственных учреждений, прямо обвиняют в некомпетентности и т.п. Общественники ставят своей приоритетной целью изменение самих основ социальной жизни в стране.

Государственная система не остается в долгу. Общая подозрительность власти и недоверие к некоммерческим организациям в целом вылилась, в частности, в поправки к закону «О некоммерческих организациях» от 20.07.2012 ФЗ № 121-ФЗ. Согласно этим поправкам, российские некоммерческие организации получили статус иностранного агента, если они занимаются политической деятельностью на территории Российской Федерации. Этот статус предполагает обязательную регистрацию организации в Министерстве юстиции, а также ряд других обязательств. При этом, согласно закону, к «политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, соцподдержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты животного и растительного мира, благотворительная деятельность». Как видим, на первый взгляд эти поправки не имеют отношения к некоммерческим организациям социальной направленности, но на практике

картина несколько иная. В частности, в 2018 году Фрунзенский районный суд г. Саратова признал местную общественную организацию инвалидов, больных сахарным диабетом, виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного по частью 1 ст. 19.34 КоАП РФ (нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента) и оштрафовал ее на 300 тысяч рублей в связи с отказом руководства зарегистрировать организацию в качестве иностранного агента. К личному штрафу была приговорена и глава организации. В итоге, организация фактически прекратила существование, т.к. размер штрафа оказался для нее слишком большим. Примечательно, что в ходе судебного разбирательства организация, (чьей основной деятельностью была помощь пациентам с сахарным диабетом в получении инсулина и околomedicalного оборудования в необходимом количестве, т.е. сверх региональных квот и в период между проведением закупок, когда препарат мог полностью отсутствовать в регионе), была признана иностранным агентом за счет значительного объема финансирования из-за рубежа, а также за счет того, что, по мнению приглашенного эксперта, деятельность организации имела некий политический окрас, в связи с критикой власти [34]. Это позволило применить данную статью КоАП РФ, несмотря на то, что организация занималась, главным образом, социальной поддержкой инвалидов. В этом деле примечательно и то, что организация была оштрафована на 300 000 рублей и вынуждена была прекратить свое существование.

В целом, можно сказать, что деятельность некоммерческих организаций в России находится под пристальным вниманием целого ряда ведомств, в том числе. силовых, что выливается в подобные решения судов.

По состоянию на ноябрь 2020 года, в Госдуме проходит первое чтение еще один ряд поправок к данному закону, согласно которым предполагается обязать физические и юридические лица, а также средства массовой информации, признанные иностранными агентами, маркировать свои

материалы, публикуемые в публичном пространстве. Кроме того, поправки запрещают регистрировать подобные некоммерческие организации в жилых домах, а также расширяют перечень оснований для проведения внеплановых проверок этих организаций и обязует их предоставлять в Минюст значительно большую и детальную отчетность. Представителями некоммерческого сектора эти поправки однозначно оцениваются как негативные, их возможное принятие вызывает у них серьезные опасения. Авторы законопроекта, в свою очередь, подчеркивают, что поправки нацелены против физических и юридических лиц, чья деятельность имеет признаки антигосударственной, и не коснутся социально направленных НКО.

Таким образом, можно сделать вывод по третьей главе исследования, заключающийся в том, что продолжение существующих тенденций правотворчества и правоприменения будет влечь сохранение напряженности в отношениях государства и некоммерческих организаций.

Однако в целом, перспективы взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих организаций можно считать, безусловно, положительными. Все чаще удается налаживать конструктивный диалог между сторонами. Все больше инициатив общественников принимается не только к рассмотрению, но и используется при разработке новых законопроектов. Государство проявляет не только строгость в отношении контроля за некоммерческими организациями, но и предусматривает ряд законодательных послаблений, облегчающих их работу, в частности, осенью 2020 года Государственная Дума одобрила законопроект, предусматривающий вынесение предупреждения организации за впервые выявленные административные нарушения, взамен штрафов.

Заключение

Одним из важнейших итогов проведенного исследования является систематизация о данных о состоянии дел в социальном секторе – как со стороны государства, так и со стороны некоммерческих организаций. Проанализирована нормативно-правовая база, выявлены лакуны, требующие заполнения в ближайшем будущем.

Система социальной помощи гражданам формировалась в России в течение нескольких столетий. С учетом особенностей российских политических традиций, уровень государственной поддержки населения во многом зависит от политической воли правителей.

Государственная система всегда обладает рядом неоспоримых преимуществ – административным ресурсом, большим бюджетом, рядом существенных полномочий и механизмов контроля за показателями эффективности работы.

Что касается современного положения дел, оно во многом является прямым следствием процессов, происходивших в обществе и государстве на протяжении последних 30-40 лет. С одной стороны, нынешняя система явно базируется на стандартах социальной помощи, принятых во времена СССР.

С другой – упомянутые стандарты возможно было соблюдать только в условиях социалистической системы и плановой экономики. Нынешняя Россия живет по законам капиталистического общества и до сих еще не преодолела последствия нескольких экономических кризисов. Кроме того, изменился сам стандарт социальной помощи – значительное внимание сейчас уделяется правам человека, существенно выросла планка оказания медицинской помощи, экономические потребности человека в значительной степени увеличились, в то время как возможностей эти потребности удовлетворить пока не так много.

Некоммерческие организации социальной направленности изначально были призваны приблизиться к новым стандартам силами общественности.

Многие факторы, сопутствующие работе с населением, на государственном уровне не были (а нередко и не могли быть) учтены. Особенно это касается самого формата работы с гражданами – в рамках некоммерческой организации гораздо проще обеспечить индивидуальный подход, проявить участие, поддержать обратившегося человека психологически.

Кроме того, успех многих некоммерческих организаций обусловлен их узкой специализацией. При таком подходе удается вникнуть в детали, собрать ценную практическую информацию и выстроить концепцию дальнейшей работы максимально эффективно. В целом, работа таких организаций менее бюрократизирована и больше заточена на результат, а не на отчетность или повышение статистических показателей.

Для максимальной эффективности социальной помощи нужно объединить все преимущества, которыми обладает каждый участник процесса.

Система социальной помощи в Российской Федерации должна быть реформирована. Ряд шагов, предпринятых на уровне первых лиц государства, говорит о понимании важности социальной сферы и готовности работать над улучшением ее состояния.

Важным принципом является максимальное вовлечение всех членов общества в систему социального обеспечения. Это необходимо для того, чтобы каждый понимал свою долю ответственности в построении социального государства. Кроме того, общество имеет право прямо заявлять о своих потребностях, требовать от государства их удовлетворения и контролировать соответствующие процессы. Иными словами, действовать по принципу «ничего для нас без нас».

Диалог государства и общественности – необходимое условие для формирования правильной концепции развития социальной помощи. Успешное воплощение этой концепции в жизнь возможно только при условии тесной, сплоченной работы государства и гражданского общества.

Построение и сохранение полноценного социального государства может стать новой национальной идеей нашей страны.

На наш взгляд построение и сохранение социального государства полностью соответствует самой идее патриотизма. Главным бенефициаром подобной системы является все население страны, а значит, каждый гражданин в отдельности.

Кроме того, общие усилия, которые предпринимаются для построения социального государства способны по-настоящему объединить людей, а это, в свою очередь, является залогом укрепления государства как изнутри, так на внешнеполитической арене.

Социальное государство не равно социалистическому. Социалистическое государственное устройство предполагает тотальный контроль за экономикой, производством и распределением ресурсов, а также жесткое вмешательство государства в социально-экономические процессы. Социальное же государство – это государство, базирующееся на принципах социальной справедливости, верховенстве права, а также соблюдении базовых прав и свобод человека и гражданина. При этом оно также контролирует экономику, допуская при это достаточно свободную саморегуляцию тех или иных институтов и организаций. Контроль экономики, способствование развитию коммерческих структур и развитая налоговая система позволяет такому государству обеспечивать взятые на себя обязательства социального характера.

Признаки социального государства:

- развитая экономика;
- социальная ориентированность экономики;
- социальная ответственность государства перед своими гражданами;
- создание условий для развития гражданского общества;
- наличие широкого спектра национальных программ поддержки населения;
- социальная защищенность граждан;

- создание равных стартовых условий для всех граждан;
- обеспечение достойного уровня жизни граждан как законодательно закреплённая цель существования государства.

Функции социального государства, в основном, касаются экономических факторов. Среди них:

- поддержка малого и среднего бизнеса;
- стимулирование экономической активности молодежи;
- решение проблемы безработицы;
- развитая система государственной поддержки уязвимых групп граждан.

Принципы, на которых базируется социальное государство:

- принцип согласия в обществе;
- высокий уровень экономического развития;
- социальное партнерство;
- устойчивый политический режим;
- баланс провластных и оппозиционных политических сил, сбалансированность политической системы;
- значительная роль государства в формировании социально-экономических тенденций.

Нестабильная экономическая система и невысокий уровень жизни в целом по стране пока не позволяет нам говорить о том, что в России построено социальное государство. Вместе с тем, существующие тенденции, включая реформирование законодательства, применение эффективных инструментов, регулирующих состояние экономики, а также содействие развитию гражданского общества и его институтов свидетельствуют о правильно выбранной государственной стратегии, которая в будущем позволит достичь этой цели.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. - М.: Сашко, 2000. – 528 с.
2. Азарова Е.Г. О равноправии полов и социальном обеспечении граждан с детьми // Журнал российского права, 2014. № 9. – С. 127-128.
3. Алексеев С.С. Избранное. – М.: Статут, 2016. – 446 с.
4. Акатнова М. И. Реализация положений европейской социальной хартии о праве на социальное обеспечение в законодательстве России // Вестник саратовской государственной юридической академии. – 2020. - № 4 (135). — С. 183-190.
5. Аналитика волонтерства в России. - [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: DOBRO.RU (дата обращения: 07.12.2020).
6. Анохин Ю. В. Обеспечение прав человека. - Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2016. – 600 с.
7. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. - 784 с.
8. Благотворительность в Свердловской области: от истории к современности: методическое пособие / под ред. Н.Н.Хомца. – Екатеринбург: Ажур, 2013 – 112 с.
9. Боброва Н. А. Конституционные и государственно-правовые отношения: одна или две отрасли права? // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. - № 36. – С. 16-29.
10. Боброва Н. А. Парадоксы Конституционной реформы - 2020 // Енисейские политико-правовые чтения. Сборник научных статей по материалам XIII Всероссийской научно-практической конференции – 2020.– С. 28-37.
11. В России изменился портрет среднестатистического благотворителя. // Агентство социальной информации [Электронный ресурс]

// Режим доступа: URL: <https://www.asi.org.ru/news/2020/09/04/v-rossii-izmenilsya-portret-srednestatisticheskogo-blagotvoritelya/> (дата обращения: 06.12.2020).

12. Васильева Ю.В. Недостатки законодательной техники в российском законодательстве о социальном обеспечении // Вестник Пермского университета. Юридические науки, выпуск 1 (3) – 2009 – С. 96-102.

13. Волкова Н. С. Государственное управление социальной сферой: состояние и модернизация [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-sotsialnoy-sferoy-sostoyanie-i-modernizatsiya> (дата обращения: 07.12.2020).

14. Г. Тиммс, Дж. Тейманс – Новая власть. Какие силы управляют миром – и как заставить их работать на вас. – М.: Альпина Паблишер, 2019. – 480 с.

15. Добровольчество в Свердловской области: от истории к современности: методическое пособие / под ред. Н.Н. Хомца. – Екатеринбург: Ажур, 2013 – 120 с.

16. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / Э. Дюркгейм. – Москва: Наука, 1991 – 575 с.

17. Зима В.В. Социальное обеспечение как структурный элемент системы социальной защиты населения // Среднерусский вестник общественных наук – № 1 – 2010. – С. 35-39.

18. Зубаревич Н.В. Доклад на тему: «Тенденции развития российских регионов» / Н.В.Зубаревич. – Москва: Стенограмма 470 заседания Совета Федерации от 11.12.2019 Исх. № Ст-470 от 11.12.2019 / с. 64-76.- [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/110953/transcript/> (дата обращения: 12.10.2020)

19. Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России в переходный период: автореферат дис. д-ра. географических наук: 25.00.24 / Н.В. Зубаревич – М.: 2003. – 46 с.

20. Иванов А.А. Эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности в условиях цифровизации: проблемы и перспективы // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Материалы XVII Международной научно-практической конференции. В 3-х томах. — Тольятти : Волжский университет имени В.Н. Татищева (институт) (Тольятти), 2020. — С. 19-22.

21. Иванчина Ю.В. Трудовое право и право социального обеспечения: взаимодействие в сфере удовлетворения социально значимых потребностей индивида // Ежегодник трудового права : сборник научных статей, 2020. — С. 240-254.

22. Истомина Е.А. Всеобщность социального обеспечения и социальные риски // Вопросы управления, 2014. – С.201-205.

23. Истомина Е. А. К вопросу о реализации принципов права социального обеспечения [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-realizatsii-printsipov-prava-sotsialnogo-obespecheniya> (дата обращения: 07.12.2020).

24. Ищук Т. В. Контроль за благотворительной деятельностью и правонарушения в области благотворительной деятельности в Российской Федерации // Право: современные тенденции : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2016 г.). — Краснодар: Новация, 2016. — С. 127-129..

25. Качан Г.А. Теория социальной работы. – Витебск: Издательство УО «ВГУ им. П.М. Машерова, 2007. - 258 с.

26. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов от 10.07.1918 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:

<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 27.02.2020).

27. Конституция РФ принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета от 4 июля 2020 г. № 144

28. Корниенко О.Ю., Жабыко Л.Л. Актуальные вопросы ответственности в сфере социального обеспечения // Приоритетные научные направления: от теории к практике, 2013. – С. 199-203

29. Кошкина А.В. Развитие некоммерческих организаций в России // Молодой ученый. — 2017. — № 9 (143). — С. 411-414.

30. Макаскилл У. Ум во благо. От добрых намерений – к эффективному альтруизму. – М.: Corpus, 2017. – 288 с.

31. Маматказин И.Р. Функции права социального обеспечения как инструмент реализации социально-обеспечительных прав граждан // Научные труды. Российская академия юридических наук. — Москва : Юрист, 2017. — С. 442-446.

32. Могилевская Г.И. Благотворительность в России: прошлое и настоящее // Молодой ученый. — 2015. — № 23 (103). — С. 1044-1046.

33. Палотта, Дэн - Обыкновенный филантроп. Надежный способ сделать мир лучше. – М. : Такие дела, 2020. – 192 с

34. Постановление Фрунзенского районного суда города Саратова от 31 мая 2018 г. по делу об административном нарушении № 5-3/2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn-p1ai/34437236/extended>

35. Решение Ленинского районного суда г. Нижний Тагил (Свердловская область) от 20 мая 2020 г. по делу № 2-625/2020 Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 20.12.2020)

36. Решение Первоуральского городского суда (Свердловская область) от 16 сентября 2019 г. по делу № 2-2529/2019 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 20.12.2020)

37. Рузанова Н. П. Частная благотворительность и меценатство как один из видов социального служения // Молодой ученый. — 2015. — № 15 (95). — С. 509-514.

38. Савинов А. Н. Организация работы органов социальной защиты — М.: Академия, 2011. — 224 с.

39. Сапронов А.В. Роль права социального обеспечения в социальной политике государства // Экономика, управление и финансы в XXI веке: факты, тенденции, прогнозы. Материалы международной научно-практической конференции, 2020. — С. 435-438.

40. Солнышкина М. Г., Миронова Т.Д. Социальное служение РПЦ: взаимодействие институтов государства и церкви в области социальных программ [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-sluzhenie-rpts-vzaimodeystvie-institutov-gosudarstva-i-tserkvi-v-oblasti-sotsialnyh-programm> (дата обращения: 07.12.2020).

41. Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения. М., 2016. — 430 с.

42. Тукан Е. Н. Конституционные инструменты защиты социальных прав человека: права на труд, на социальное обеспечение и охрану здоровья // Конституционно-правовые механизмы защиты прав человека и гражданина в России и мире. Материалы международной научно-практической конференции, 2019. — С. 588-595.

43. Право социального обеспечения России : учебник для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2017. — 456 с.

44. Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 июля 1999 г. № 29 ст. 3699

45. Федеральный закон № 166-ФЗ от 05.12.2001 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 51 ст. 4831

46. Федеральный закон № 255-ФЗ от 29.12.2006 «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2007 г. № 1 (часть I) ст. 18 (последняя редакция, с учетом изменений от 08.06.2020 № 175-ФЗ).

47. Федеральный закон № 48-ФЗ от 24.04.2008 «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 17 ст. 1755 (последняя редакция, с учетом изменений от 01.03.2020 № 35-ФЗ).

48. Федеральный закон № 442-ФЗ от 28.12.2013 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 52 (часть I) ст. 7007 (последняя редакция с учетом изменений от 13.07.2020 № 190-ФЗ).

49. Федеральный закон от 08.06.2020 № 172-ФЗ «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации» // Консультант плюс: справочно-правовая система

50. Федеральный закон от 27.12.2019 № 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 27.12.2019 № 461-ФЗ. // Консультант плюс: справочно-правовая система

51. Чельцова М. В. Социальный риск и проблемы его учета в праве социального обеспечения // Алтайский юридический вестник. — 2020. — № 3 (31). — С. 169-174.
52. Чернышева С. А. Государственное управление социальным обеспечением в Российской Федерации : автореф. диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. — Р/нД, 2005. — 28 с.
53. Шайхатдинов В.Ш. Григорьев, И. В. Право социального обеспечения : учебник и практикум для вузов. — М.: Юрайт, 2019. — 428 с.
54. Юсуфова А. М. Благотворительная деятельность в современной России как социально-экономический феномен // Молодой ученый. — 2015. — № 23 (103). — С. 612-615.
55. Ярская-Смирнова Е. Р., Ярская В.Н. Социальная сплоченность: направления теоретической дискуссии и перспективы социальной политики // Журнал социологии и социальной антропологии. - 2014. - XVII (4) – С. 41-61.
56. Cobble D. *The Sex of Class: Women Transforming American Labor*, Cornell University Press, 2007, 209, p.
57. Morgen S., Acker J., Weight J. *Stretched Thin: Poor Families, Welfare Work, and Welfare Reform*, Cornell University Press, 2010, 256, p.
58. Schein V. *Working from the Margins: Voices of Mothers in Poverty*, Cornell University Press, 1995, 181 p.
59. Walker R. *Social Security And Welfare: Concepts And Comparisons: Concepts and Comparisons*, Open University Press, 2005, 357 p.
60. Wetherly P. *Class struggle and the welfare state: some theoretical problems considered*, *Critical Social Policy*, 1988, 22(8), pp. 24-40.