САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

СУТЯГИНА Ксения Владимировна

Специальность 22.00.04. — социальная структура, социальные институты и процессы

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА СЕМЬИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Диссертация на соискание ученой степеникандидата социологических наук

Научный руководитель доктор политических наук, профессор МИЛЕЦКИЙ Владимир Петрович

Санкт-Петербург 2005

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение

Глава 1 ИНСТИТУТ СЕМЬИ КАК ОБЪЕКТ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

1.1 Социальные проблемы современной семьи

1.2 Зарубежный опыт социально-правовой защиты семьи в Швеции и Великобритании

1.3 Социально-правовая защита семьи в советский период

Глава 2 ОСОБЕННОСТИ И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1 Особенности социально-правовой защиты семьи в постсоветской России в 90-е годы

2.2 Социально-правовое содержание семейной политики российского государства в современной России

2.3 Особенности социально-правовой защиты семьи с ребенком, имеющим ограничения жизнедеятельности

Заключение

Список литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Современные представления о социально-правовой защите семьи проистекают из особенностей семейной политики государства и опираются на теоретические представления о семье и ее взаимодействии с государством как в правовом, так и в социальном аспектах. В контексте рассматриваемой темы семья изучается не только как социальный институт, но также как объект социально-правовой защиты государства. Данный подход предполагает удовлетворение базовых потребностей семьи, связанных с ее материальным благосостоянием, охраной здоровья, получением образования, обеспечением безопасности и др. В рамках семейной политики, руководствуясь социальными и правовыми нормами, разработанными Российским государством, правительством и другими органами государственной и муниципальной власти, призваны обеспечивать полноценное функционирование семьи. Социально-правовая защита с этой точки зрения является сложным нормотворческим и правоприменительным процессом, включающим в себя не только издание нормативных правовых актов (кодексов, законов, указов, постановлений и др.), но и исполнение всей совокупности нормативных правовых установлений и других политических, экономических, нравственных, иных норм и мер. Среди последних к числу приоритетных относятся принципы, методы, формы и способы осуществления семейной политики. Вышеизложенное обусловливает научную актуальность социологического анализа содержания социально-правовой защиты семьи как системного образования в единстве всех его важнейших составляющих. В особой мере сказанное касается современной России, в которой цивилизованные элементы социально-правовой защиты семьи начали складываться только после принятия новой Конституции страны (декабрь 1993). Вместе с тем, научная актуальность исследования обусловливается также ситуацией, сложившейся в России на рубеже веков, которая ограничивает потенциал социального развития семьи и общества и характеризуется следующим:

Современная семья не справляется с присущими ей традиционно репродуктивными, социально-экономическими и воспитательными функциями;

ростом социального сиротства, которое ложится дополнительным бременем на государственный бюджет, создает условия для криминализации детей и подростков;

усилением деградации первичной социализации детей, закладывающей основу будущего иждивенчества и девиантного поведения значительной массы людей;

преобладанием патриархатно-патерналистской позиции государства по отношению к семье, которая не соответствует современной социально-экономической ситуации;

отсутствием постоянного социологического и социального сопровождения реформирования семеГшой и социальной политики;

ориентацией семейной политики государства лишь на защиту аномальных и маргинальных семей;

несовершенством нормативно-правовой базы социальной защиты семьи и в особенности крайней неэффективностью практики исполнения (правоприменения) изданных нормативных правовых актов.

Вышеизложенное дает основание для акцентирования положения, согласно которому эффективное применение действующего законодательства и его адекватное исполнение, включающее также разработку новых направлений в области социально-правовой защиты семьи, призвано улучшить социально-правовую защиту семьи и в целом социальное положение российских семей. Последнее обусловливает необходимость научного поиска путей и эффективных мер усиления социально-правовой защиты семьи и укрепления института семьи в России. Показателями действенности таких мер в перспективе, как свидетельствует мировая практика, являются повышение уровня рождаемости до простого замещения поколений и дальнейшая стабшшзация этого процесса, а также значительное уменьшение числа абортов, уменьшение разводов и доли неполных семей.

Сказанное наглядно подтверждает научную актуальность и практическую значимость социологической разработки проблем теории и практики социально-правовой защиты семьи в современной России.

С учетом вышеизложенного отдельного рассмотрения заслуживает степень разработанности темы. В конце XX столетия обозначилась тенденция к расширению рамок демографического подхода к семейно-ориентированным исследованиям. В советский период активно занимались этими проблемам А.Г.Харчев, М.С.Мацковский и др., которые акцентировали внимание на социальных и демографических аспектах. Впоследствии такой подход был поддержан и такими социологами, как А.И.Антонов, А.Г.Волков, С.И.Голод, В.А.Сысенко, Б.Ц.Урланис и другими. Помимо демографического подхода к изучению семейно-брачных отношений стали развиваться и другие концепции, представляющие новые взгляды на эту проблему. В частности большое внимания начали уделять взаимодействию семьи и личности, супругов, родителей и детей, братьев и сестер, а также взаимодействию семьи с обществом, социальными институтами и неформальными образованиями.

К интересным социологическим направлениям следует отнести исследования процессов (внутрисемейных и внешнего влияния) семейно-брачных отношений, представленные в работах М.Г.Панкратова, Н.Г.Аристовой, Т.А.Гурко, З.М.Алигаджиевой и др. По мнению названных ученых, одним из инструментов воздействия на семью выступает семейная политика властей. Подобную точку зрения высказывала также Г.А.Заикина, в работах которой прослеживается интерес к анализу внутрисемейных отношений, проблемам рождаемости и воспитания детей, а также к "женскому вопросу". Изменение научных взглядов в этой области произошло в начале 90-х годов

XX столетия и было связано с тем, что государство начало осуществлять семейную политику, что обусловило более активное социологическое изучение семьи: как социального института и малой социальной группы.

Анализ семьи как малой социальной группы представлен в работах А.И.Антонова, С.В.Дармодехина, Н.М.Римашевской и т.д. Что касается социологического анализа основ государственной семейной политики, то существенный вклад в их разработку внесли А.Г.Вишневский, С.И.Голод, О.Н.Волжина, В.В.Елизаров, Г.И.Климантова, А.И.Ковалева, О.Б.Осколкова и др.

Анализу влияния социальной политики на жизнедеятельность семьи посвящены работы таких авторов, как З.М.Алигаджиев, Н.Г.Арметов, А.Г.Волков, Т.А.Гурко. Г.А.Заикин, М.С. Мацковский, В.П.Милецкий, Г.И.Осадчая, М.Г.Панкратов, А.Б.Синельников. В.А.Сысенко, Л.В.Сморгунов, Б.Ц.Урланис, А.Г.Харчев и др.

С учетом изложенного следует отметить, что влияние такого механизма государственного регулирования, как социально-правовая защита, на семейные ценности, на полноценное функционирование семьи как социального института в рамках семейной политики государства все еще недостаточно изучено в российской социологической науке, что обусловливает несомненную научную актуальность и практическую значимость социологического анализа социально-правовой защиты семьи в современном российском обществе, особенно в условиях реализации с января 2005 г. федерального закона № 122 о замене натуральных льгот монетизацией, негативные социальные последствия которого на сегодня очевидны.

С учетом сказанного объектом настоящего исследования является современная российская семья.

Предметом — социально-правовая защита семьи государством и другими институтами политической власти.

В соответствии с обозначенными предметом и объектом исследования, целью диссертационного исследования является выявление сущности и системного содержания социально-правовой защиты семьи в России и показ на этой основе ее специфики и особенностей в современных условиях.

Реализация поставленной цели предусматривает поэтапное решение следующих исследовательских задач:

1. Определение специфики, роли и функции института семьи как объекта социально-правовой защиты со стороны государства и других институтов политической власти;

2. Социологический анализ основных направлений и особенностей современных моделей социально-правовой защиты в зарубежных странах (Швеция и Великобритания) в их сравнении с соответствующими моделями советской и постсоветской России;

3. Раскрытие основных компонентов системы социально-правовой защиты семьи в современной России (социальные субъекты, социальные институты, службы и учреждения социально-правовой защиты, целевые программы, планы, мероприятия иные конкретные меры реализации социально-правовой защиты семьи и др,);

4. Показ содержания и особенностей социально-правовой защиты семей с детьми-инвалидами в современной российском обществе "под углом зрения" нормотворческого и правоприменительного обеспечения их жизнедеятельности.

Диссертационное исследование базируется на системно-социологическом подходе к институту семьи, семейной политике и социально-правовой защите семьи в сочетании с принципами политико-социологического анализа, историко-компаративистского подхода, единства исторического и логического анализа, восхождения от абстрактного к конкретному знанию. Исследование основывается на классических теориях и современных концепциях социальных институтов, разработанных отечественными и зарубежными социологами (Г.Спенсер, М.Вебер, Э.Дюркгейм. Т.Веблен), а также диалектико-материалистическом подходе к их анализу (К.Маркс, Ф.Энгельс). С помощью последнего рассмотрено влияние правовых установлений на функционирование института семьи на протяжении длительного исторического отрезка, включающего в себя советский период и современный этап в развитии российского законодательства о семье, а также выявляются необходимые компоненты, параметры, свойства и характеристики социально-правовой защиты семьи.

Эмпирическую базу исследования составляют вторичные социологические материалы и официальные статистические данные.

Научная новизна исследования состоит в выявлении специфики, системного содержания и основных компонентов социально-правовой защиты семьи в современной России. Последняя имеет транзитивный характер, поскольку складывается в переходном обществе и основные ее элементы находятся в стадии изменения и формирования;

Среди основных положений, представляющих научную новизну и выносимых на защиту, можно выделить следующие:

1. На основе историко-компаративистского анализа показано, что наибольшим потенциалом с точки зрения воплощения ценностей социальной справедливости, гуманизма и социального выравнивания имеет скандинавская модель социально-правовой защиты семьи, получившая самую последнюю организацию и воплощение в Швеции;

2. С системно-социологической точки зрения выявлена сущность социально-правовой защиты семьи и составляющие ее компоненты, среди которых ключевую роль в процессе формирования и реализации политики социально-правовой защиты семьи играют государственные и муниципальные институты политической власти. Данный подход открывает возможность представить социально-правовую защиту как системное образование и выявить такие ее структурные элементы, как социальные субъекты, институциональные и процессуально-нормативные компоненты;

3. Обосновано положение о том, что институт семьи как объект социально-правовой защиты выступает заказчиком и потребителем определенного типа социальных и политико-правовых услуг со стороны государственных, муниципальных и других учреждений, органов, служб, а также институтов гражданского общества, которые призваны обеспечивать удовлетворение действительных потребностей, интересов и других нужд современной семьи. Такая направленность социально-правовой защиты объективно способствует в современной России трансформации функционального содержания семьи в соответствии с современными принципами ее цивилизованного устройства и жизнедеятельности .

4. Сравнительный анализ содержания основных особенностей семейной политики на разных этапах развития России, разнообразных методов и программ социально-правовой защиты, сложившихся в современных условиях реформирования системы государственной социальной политики, позволил сформулировать вывод о том, что оптимально соответствующей российским реалиям является модель, практическое внедрение которой предусматривается принципами социального государства, зафиксированными в Конституции России (декабрь 1993).

5. Исходя из вышеизложенного обоснован положение о том, что семьи с детьми-инвалидами в настоящее время в России вопреки требованиям Основного Закона оказались в крайне тяжелом социальном положении, которое существенно осложнилось после введения в действие федерального закона №122.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования состоит в разработке авторской позиции по актуальной проблематике современной социологической науки, посвященной выявлению сущности и основного содержания системы социальной политики в области социально-правовой защиты семьи, а также практических рекомендаций по ее организации и функционированию в современной России. Среди практических рекомендаций предложено совершенствовать качество и эффективность оказания социально-правовой защиты в форме социальной помощи и социальных услуг семьям с детьми-инвалидами государственными, муниципальными учреждениями и общественными организациями социального обслуживания, которое в определенной мере зависит от информированности таких семей о наличии предусмотренных законодательством социальных услуг и характере подобных услуг. В диссертации обоснована также необходимость развивать дневные стационарные учреждения государственного социального обслуживания детей-инвалидов, а также создания родителям, включая матерей-одиночек, возможностей для заработка.

**ГЛАВА 1. ИНСТИТУТ СЕМЬИ КАК ОБЪЕКТ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ**

Интерес к изучению института семьи не ослабевает, а напротив, возрастает в наши дни. Проблеме возникновения, развития и помощи семье посвящена обширная литература. Экономические и политические трансформации, которым подвергается российское общество на протяжении последних пятнадцати лет, безусловно, оказывают существенное влияние на жизнь семьи. Многие из российских семей оказались на грани выживания, в буквальном смысле этого слова. Перемены в стране в первую очередь влияют на жизнедеятельность семьи, на формирование подрастающего поколения. Проблемы подобного масштаба в состоянии решить лишь государство. Члены семей нуждаются в правовой, психологической и экономической поддержке. Такую защиту и опеку выполняет государство. В чем суть такойц защиты, каковы ее методы, задачи и цели, какие трудности призвана решать современная семейная политика, какими способами и насколько эффективно выполняет свои функции правительство Российской Федерации в этом направлении? И, наконец, что необходимо сделать для поддержания психологически здоровой семьи? Ответы на эти и многие другие сопутствующие им вопросы получат освещение в настоящей главе. Социологического исследования нацелено на изучение последствий проводимой государственными социальными институтами семейной и социальной политики, оценку социально-правовой защиты семьи государством и другими политическими институтами и выработку предложений по совершенствованию существующей нормативно-правовой базы и способов осуществления семейной политики и социально-правовой защиты.

В соответствии с поставленными целями основными задачами исследования в первой главе являются:

Определение специфики социального института;

Уточнение прирды института семьи и ее социальной сущности, функции и назначения;

Определение роли и влияния института семьи в современном российском обществе;

Рассмотрение актуальных проблем социально-правового, демографического, социальнопсихологического, социально-экономического характера, с которыми приходится сталкивается современной семье;

Уяснение содержания социально-правовой защиты семьи в целом и ее особенностей в зарубежных странах (на примере таких стран, как Швеция и Великобритания);

Раскрытие ключевых способов осуществления социально-правовая защита института семьи в нашей стране в советский период, освещение ее приоритетных государственных направлений.

**1.1 Социальные проблемы современной семьи**

Семья является определенным убежищем и хранительницей частной формы человеческого образа жизни. Семья дает человеку жизнь, воспитание, первичную социализацию и все то, без чего человек не может полноценно жить и существовать. Особенно важна семья для человека в периоды, когда общество переживает период нестабильности. Но в условиях глобальных процессов, происходящих в мире, институт семьи не всегда может быстро и правильно приспосабливаться к изменяющимся условиям. В этом случае государство призвано позаботиться о семье. Но насколько же добросовестно государство обеспечивает охрану семьи, можно установить лишь путем оценки социально-правовой защиты семьи, осуществляемой в рамках государственной семейной политики.

Для более полного раскрытия темы, необходимо вначале уточнить, как в социологии определяется понятие "социальный институт". "Понятию социального института, по мнению М.С. Комарова,

13

принадлежит центральное место в системноструктурном анализе общественной жизни— социальный институт следует понимать как главный компонент социальной структуры, интегрирующий и координирующий множество индивидуальных действий людей, упорядочивающий социальные отношения в наиболее важных сферах общественной жизни".

Существует не одно, а множество определений социального института. Одним из первых понятие институт наполнил социологическим содержанием Герберт Спенсер (18201903), предложивший рассматривать социальный институт как устойчивую структуру социального действия индивидов и социальных групп по поводу удовлетворения их потребностей. Он же выделил и описал 6 основных типов таких институтов: промышленный, политический, церковный, обрядовый, профсоюзный, семейный. Американский социолог и экономист Торстейн Веблен (1857—1929) рассматривал эволюцию общества как процесс естественного отбора социальных институтов. По своей природе они представляют привычные способы реагирования на стимулы, которые создаются внешними изменениями. В свою очередь, Р. Миллс под институтом понимал общественную форму некоторой совокупности социальных ролей. Институты, которые он классифицировал по выполняемым задачам (религиозным, военным, образовательным и т.д.), образуют институциональный порядок. Известный американский социолог П. Бергер называет социальный институт обособленным комплексом социальных действий. К ним, например относятся юридические нормы (закоЕ!), брак, организационно оформленная религия. Современный немецкий социолог, один из основателей философской антропологии Л.Гелен трактует институт как регулирующее учреждение, направляющее в определенное русло действия людей, подобно тому как инстинкты руководят поведением животных. Иными словами, институты обеспечивают процедуры упорядочения поведения людей и побуждают их идти проторенными путями, которые общество считает желательными.

В отечественной литературе проблеме социальных институтов уделяли внимание такие представители социологической мысли, как В.Ф. Анурин, В.И. Добреньков, А. И. Кравченко, В.В. Радаев и другие авторы. Например, В.Ф. Анурин определяет социальный институт как "устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих взаимодействие людей в определенной сфере жизнедеятельности и организующих их в систему ролей и статусов". Проблематике социальных институтов уделяли внимание такие авторы, как А.И. Кравченко, С.С. Фролов и многие другие. Согласно С.С. Фролову, "социальный институт это организованная система связей и социальных норм, которая объединяет значимые общественные ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям общества". Как утверждает В.П. Милецкий, среди основных признаков социальных институтов обычно называют:

1. Прочность социальных связей, основанную на долговременном и устойчивом взаимодействии людей.

2. Четкое и зафиксированное разделение функций между людьми, их детальная регламентация и регулирование формальными и неформальными нормами.

3. Конкретные и четко определенные образцы поведения, нормы, идеалы и установки, на основе которых протекают взаимоотношения людей при удовлетворении их многообразных потребностей, которые во многих случаях материализуются в неписаных и писаных кодексах поведения, законах, конституциях, моральных заповедях и других нормативных актах.

4. Социокультурные символы и церемониалы, выраженные в гербах, знаменах, гимнах, обручальных кольцах, церемониях присяги и многих других.

5. Обеспеченные специально подготовленными кадрами особые органы управления институтами, связанные с самоорганизацией и регулированием их функционирования (Так, в семье есть глава семейства, в школе директор, на фирме менеджер и т. д.).

6. Наконец, зачастую к признакам социальных институтов относятся и утилитарные (материальновещественные) объекты/блага, на базе которых они формируются и функционируют (Так, для института церкви, например, это храмы, для семьи дом, президента резиденция главы государства и т. д.).

Социальный институт определяет ориентацию социальной деятельности и социальных отношений посредством взаимосогласованной системы целесообразно ориентированных стандартов поведения. Их возникновение и группировка в систему зависят от содержания решаемых социальным институтом задач. Обобщая приведенные мнения, можно предложить следующее определение: социальный институт представляет собой целостную совокупность социальных ролей и статусов, позиций и целей жизнедеятельности, имманентных задач и конкретных функций людей, направленных на достижение поставленных ими целей и задач, в том числе социальные действия, обеспечивающие их упорядоченное поведение и удовлетворение их базисных потребностей.

На основе сформулированного определения социального института целесообразно теперь перейти к рассмотрению понятия "институт семьи". Для этого нужно осветить, в чем специфика семьи как института, какие функции выполняет современная семья и с какими трудностями она сталкивается сейчас? Анализ проблем, с которыми сталкивается современная семья, поможет выделить существующие способы и направления поддержки и защиты современной семьи как одного из самых важных институтов общества, а также понять и раскрыть сущность и методы социально-правовой защиты семьи.

Итак, основными социальными институтами являются политические, так как с их помощью устанавливается и поддерживается политическая власть. Экономические институты обеспечивают процесс производства и распределения благ и услуг. Семья также относится к важнейшим социальным институтам. Ее деятельность (отношения между родителями, родителями и детьми, методы воспитания и т. д.) определяется системой правовых и иных социальных норм. Институт семьи один из старейших в обществе. Вся история человечества на протяжении столетий предстает как история ее выживания и развития. Интерес к изучению семьи проявляли еще древнегреческие философы, например, Аристотель. Интересовались проблемами семьи и представители эпохи Возрождения и Нового времени, а также современные авторы. По мере становления социологии как науки складывался понятийный аппарат, соответствующий современному подходу к изучению института семьи.

Таким образом, анализ института семьи позволяет дать представление о социальных функциях, потребностях и проблемах современной семьи, а это в свою очередь необходимо для разработки необходимых мер по реализации эффективной государственной семейной политики. Сегодня без семьи нельзя решить ни одну из актуальных проблем, идет ли речь о выживании народа, или о производстве материального продукта, либо о строительстве жилья, воспитании и образовании детей и молодежи.

Сказанное об институте семьи обусловливает внимание к ней со стороны государства. Оно в большинстве цивилизованных стран занимает все более активную позицию по отношению к данному институту общества. По словам А.И. Антонова, "Институт семьи должен отчасти (в силу специфики семьи как посредника между обществом и личностью, как своеобразного амортизатора и глушителя, возникающих между ними напряжений) сгладить остроту отдельных негативных тенденций". Защита семьи государством в социально-правовом аспекте включает в себя экономическую и социальную помощь, а также правовую охрану семьи.

Итак, что же такое семья? Анализ показывает, что единого понимания специфики семьи до сих пор не существует. Нет и четкого юридического определения семьи. В разных сферах встречаются разные определения семьи как малой социальной группы. По этой точке зрения, семья есть "основанная на браке и кровном родстве малая группа, члены которой связаны общностью быта, взаимной помощью и моральной ответственностью". С другой стороны, семья это основанное на частной собственности и общесемейной деятельности объединение людей, связанных отношениями родительства супружества родства, приводящими в соответствие удовлетворение личных потребностей с выполнением социальных функций по рождению, содержанию и социализации детей. Наконец, по словам Питирима Сорокина, "семья — организованный и обычно солидарный коллектив. Поэтому семейная группировка является очень важной...."

С социально-правовой точки зрения семья главным образом выступает институциональным образованием, в которой "группа лиц имеет между собой предусмотренные законом права и обязанности". Попав в сферу правового регулирования, семья приобретает статус социального института, что дает возможность включить в ее определение как социальные, так и правовые признаки. Правовым признаком семьи нужно считать наличие взаимных прав и обязанностей, о чем, например, свидетельствует статья 7 Семейного Кодекса РФ. "Семья — это объединение, как правило, совместно проживающих лиц, связанных взаимными правами и обязанностями, возникающими из брака, родства, усыновления или иной формы устройства детей на воспитание в семью". Определение семьи в Федеральном законе "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" вряд ли можно считать приемлемым, поскольку семья в нем рассматривается только через понятие "лица". Однако семья это социальная общность людей, связанных отношениями супружества, родительства, родства, проживающих совместно и ведущих совместное хозяйство.

С рассмотренным пониманием института семьи связано истолкование содержания правовой защиты семьи государством и другими властными институтами. Определяя семью как круг людей, связанных правами и обязанностями, вытекающими из брака или родства, т. е. как социальную группу, связанную правами и обязанностями, предусмотренными законодательством о браке и семье, правоведение исходит из того, что закон охраняет и признает только зарегистрированный брак. В ст.1, п.2 Семейного Кодекса РФ четко установлено: "Признается брак, заключенный только в государственных органах записи актов гражданского состояния". Заключение такого брака означает образование семьи. И если брак является основным способом создания семьи, то указанной нормой, по сути, определяется правовой статус семьи.

В юридической литературе было высказано также мнение о необходимости рассматривать понятие семьи в широком и узком смыслах: в широком семья состоит из многих лиц, происходящих от общего предка, а в узком включает в себя родителей и их потомков. Демографы под семьей понимают совокупность лиц, проживающих совместно, связанных родством или свойством и общим бюджетом. Следовательно, семья изначально образуется и пребывает только в рамках закона. Она не может быть определена отдельно от тесно связанных с ней юридических явлений. Закон служит ей средством защиты, помощи, ответственности. Л имеющий юридическую силу официальный брак свидетельствует об определенности и устойчивости института семьи, о ее способности исполнять присущенией функции.

Каковы же основные функции семьи? Под функцией в социологии понимается "роль, которую определенный социальный институт... выполняет относительно потребностей общественной системы более высокого уровня организации или интересов ее классов, социальных групп и индивидов"

Функции, выполняемые институтами, изменяются со временем. Одни из них исчезают, другие перемещаются к другим институтам, третьи уменьшаются или увеличиваются в объеме. По отношению к институту семьи, если сравнивать с XIX веком, в XX изменились следующие ее параметры: увеличился принятый возраст вступления в брак; размер семьи; на смену расширенной семье пришла 1гуклеарная; время начала трудовой жизни: более позднее вступление в трудовую жизнь, возраст увеличился с 11 до 25 лет^ ; распределение супружеских функций: возросла роль и помощь мужа в домашнем хозяйстве и воспитании детей; стиль лидерства в семье и т.д. По мнению А.И. Кравченко, к функциям семьи относят обеспечение экономической безопасности, образования, религиозного инструктирования и руководства, рекреации, воспроизводства и эмоциональной поддержки. Под социальными функциями подразумеваются базисные потребности общества и людей, которые удовлетворяет семья.

Сказанное позволяет к наиважнейшим функциям семьи и брака отнести следующие:

1. Регулирование сексуальных отношений. Брак и семья упорядочивают сексуальные отношения благодаря тому, что законодательство или обычаи предписывают, кто с кем и при каких обстоятельствах должен вступать в половые отношения.

2. Воспроизводство населения (репродуктивная функция). Общество не может существовать, если нет налаженной системы замещения одного поколения другим. Семья — это гарантированное и институционализированное средство пополнения населения.

3. Социализация. Новое поколение, приходящее на смену старому, способно научиться социальным ролям только в процессе социализации. Семья — ячейка первичной социализации. Родители передают детям свой жизненный опыт, прививают хорошие манеры, обучают ремеслам и теоретическим знаниям, закладывают основы владения устной и письменной речью, контролируют их действия.

4. Забота и защита членов семьи. Семья обеспечивает своим членам опеку, защиту, социальную безопасность. Дети нуждаются не только в крыше над головой, пище и одежде, им необходима эмоциональная поддержка отца и матери в тот период жизни, когда никто другой подобной защиты и поддержки им не предлагает. Семья поддерживает тех, кто по инвалидности, старости или малолетству не может позаботиться о себе.

5. Социальное самоопределение. Узаконивание рождения человека означает его юридическое и социальное определение. Благодаря семье человек получает фамилию, имя, отчество, право распоряжаться наследством и жилищем. Он принадлежит к тому же классу, расе, этносу и религиозной группе, к которым принадлежит родительская семья. Она же определяет социальный статус индивида.

Кроме них к числу важнейших функций семьи относятся: организация быта, организация личного потребления, первичная социализация и воспитание детей, психологическая и материальнобытовая поддержка пожилых, инвалидов, нетрудоспособных членов семьи.

Как свидетельствуют многочисленные источники, деятельность социального института считается функциональной, если она способствует сохранению стабильности и интеграции общества. Она может расцениваться как дисфункциональная, если работает не на его сохранение, а на разрушение. Нарастание дисфункций в деятельности социальных институтов может вести к социальной дезорганизации общества.

Под социальной защитой понимается целенаправленная деятельность государства, муниципальных и иных органов политической власти, ориентированная на обеспечение достойных условий жизни и всестороннее развитие различных социальных групп граждан, с учетом воздействия негативных факторов и возможности их нейтрализации. В любой стране мирового сообщества система социальной защиты функционирует в рамках взаимодействия индивида и общества. Отношение "индивид—общество" является наиболее общим, всеобъемлющим, широким отношением. В то время как отношения "инвалид— общество", "пенсионер—общество", "ребенок—общество", "безработный— общество" и другие групповые отношения являются его частными проявлениями. При этом "индивид" по отношению к человеку есть общее понятие, а "инвалид", "пенсионер", "ребенок", "безработный" — нечто частное, особенное, специфическое. Учет специфики каждой социальной группы непременное условие эффективности проводимой социальной работы.

Иными словами, социальная защита семьи подразумевает собой меры социального характера, а именно: меры социального обеспечения, социальной помощи, психологическую, реабилитационную и другую помощь оказываемую государственными и муниципальными учреждениями, некоммерческими и благотворительными организациями.

Прежде чем дать определение социально-правовой защите уместно упомянуть о сущности права. Сущность права проявляется через правовые законы и нормотворческую деятельность правового государства.

Они есть "институциональновластная форма выражения и действия принципа формального равенства как правовой формы организации всеобщей публичной власти". И.Д.Осипов также отмечает, что право есть "установленнная и защищенная государственным законом мера социальной и личной свободы, справедливости и равенства". Философское определение права в контексте такого понимания состоит в том, что оно есть нормативная форма общественного сознания, воплощающая и отражающая всеобщую, универсальную и равную меру свободы, справедливости и формального равенства людей, посредством которой на регулируется и упорядочивается общественная жизнедеятельность.

Преимуществом приведенной дефиниции является акцент на понимание права как всеобщей, универсальной и равной меры свободы, справедливости и формального равенства людей, формирующейся и фиксирующейся сначала в общественном сознании, а уже затем переводящейся государством в соответствующие законы. Последние, если выражают эту всеобщую, универсальную и равную меру, то становятся правовыми установлениями (законами) государства, которое, в свою очередь, тоже становится правовым. Иначе говоря, наличие такой меры в той или иной степени в законах выступает условием воплощения в них необходимого правового минимума. Необходимо, чтобы общество и его члены осознавали свои естественные и субъективные права, чего в настоящее время, к сожалению, мы не наблюдаем. Имеет место, скорее, правовая неграмотность и незнание гражданами своих неотъемлемых прав. Соответственно, большинство не знает о существующих и полагающихся им социальных льготах и пособиях, не говоря уже о механизме осуществления мер социально-правовой защиты семьи. Интерес вызывает социально-правовая защита семьи государством от неблагоприятных экономических, социальных и политических потрясений. Освещение существующих дисфункций и проблем института семьи поможет ответить на вопрос о том, почему государство заинтересовано в создании здоровой и прочной семьи.

Итак, сущность социально-правовой защиты необходимо освещать в рамках трех взаимосвязанных институтов: семьи (социальный институт), государства (политический институт) и института социального обеспечения (социально-культурный институт). Осуществляется же данная защита с помощью института социального обеспечения, который осуществляет социальное страхование и социальное обслуживание. И, наконец, институт государства контролирует и организует деятельность уполномоченных социальных служб (ведомств, государственных организаций, общественных объединений). Он связан с конфликторазрешением (с предупреждением, урегулированием и разрешением конфликтов), т.к. имеет функцию предупреждения, урегулирования и разрешения многообразных проблем, противоречий и конфликтов между людьми в процессе удовлетворения их потребностей. Современные способы осуществления деятельности социального обеспечения и прогрессивные организационные подходы государства к вопросам о помощи и социально-правовой защите института семьи должны основываться на знаниях об историческом развитии последнего.

Принципиально важен вопрос о предмете семейной политики. Социальные проблемы, с которыми сталкивается семья, можно разделить на две группы. Первую группу составляют проблемы общесоциального характера (макроэкономические и макросоциальные), в том числе связанные со сферами здравоохранения, культуры, занятости. Вторая группа проблем отражает специфику функционирования семьи как социального института, институциональное содержание жизнедеятельности семьи. Совокупность этих проблем и составляет предмет семейной политики. Общесоциальные меры, которыми оперирует социальная политика, конечно, имеют отношение к семье. Однако они не ориентированы на нее целенаправленно. Объектом социальной политики является население в целом. Семейная политика направлена на семью как на конкретный объект и призвана создавать условия для решения специфических проблем семьи.

Понятие семейной политики в истории российской государственности появилось лишь в 80е годы XX века и определялось только как практика социально-демографической политики государства". В 90е гг., в новых условиях, произошли определенные сдвиги в политике государства по отношению к семье. Усиление внимания к семье отразилось в Конституции РФ, Семейном кодексе, други законодательных установлениях. Однако изменения в основном коснулись усовершенствования брачносемейного законодательства и закрепления семейных прав граждан.

Парадигма полноценной государственной семейной политики впервые была определена в 1991 г. Комитетом по делам семьи, семейной и демографической политике при правительстве России. В соответствии с концепцией сильной политики в отношении семьи правительство активно способствовало формированию соответствующей региональной инфраструктуры (органов власти, фондов, социальных служб). На федеральном уровне был разработан пакет важных документов, созданы Фонд социальной поддержки семьи и Научноисследовательский институт семьи. С упразднением комитета на многие годы произошел фактический откат от стратегии комплексной семейной политики к стратегии социальной защиты населения.

В изданном 14 мая 1996 г. Указе президента Российской Федерации "Об основных направлениях государственной семейной политики" был сформулирован ряд принципиальных положений для создания государственной системы семейной политики, предусмотрены конкретные практические меры. Однако они не были реализованы в полной мере. В развитие указа не было принято ни одного специального решения правительства. Указ оказался скорее идеологическим документом, поскольку он оказал определенное влияние на общественное мнение.

В соответствии с Указом, государственная семейная политика является составной частью социальной политики Российской Федерации и представляет собой целостную систему принципов, оценок и мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, направленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи.

Главными направлениями государственной семейной политики объяляются:

обеспечение условий для преодоления негативных тенденций и стабилизации материального положения российских семей, уменьшения бедности и увеличения помощи нетрудоспособным членам семьи;

обеспечение работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей;

кардинальное улучшение охраны здоровья семьи;

усиление помощи семье в воспитании детей.

Объектом государственной семейной политики является семья. Субъектами государственной семейной политики выступают органы законодательной и исполнительной власти всех уровней, работодатели, общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные конфессии, благотворительные фонды, зарубежные организации, юридические и физические лица.

Государственная семейная политика может быть эффективной лишь в том случае, когда она является органичным элементом всей социальной политики, взаимосвязанным со всеми ее направлениями на стадиях выработки, принятия и реализации решений. Цель государственной семейной политики заключается в обеспечении необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышении качества жизни семьи.

Основные принципы государственной семейной политики определены в следующем плане:

Самостоятельность и автономность семьи в принятии решений относительно своего развития. Экономические, правовые и идеологические меры государственной семейной политики должны не регламентировать поведение семьи, а способствовать ее саморазвитию, предоставлять возможность выбора форм поддержки;

Равенство семей и всех их членов в праве на поддержку независимо от социального положения, национальности, места жительства и религиозных убеждений;

Приоритет интересов каждого ребенка независимо от очередности рождения и от того, в какой семье он воспитывается. Меры семейной политики должны быть направлены на обеспечение выживания и защиты ребенка, его полноценного физического, психического, интеллектуального и социального развития;

Равноправие между мужчинами и женщинами в достижении более справедливого распределения семейных обязанностей, а также в возможностях самореализации в трудовой сфере и в общественной деятельности;

Единство семейной политики на федеральном и региональном уровнях. Утверждение Президентом Российской Федерации Основных направлений государственной семейной политики и обеспечение предоставления семье установленных на федеральном уровне минимальных социальных гарантий и льгот; их дополнение и развитие на уровне субъектов Российской Федерации

Партнерство семьи и государства, разделение ответственности за семью, сотрудничество с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями;

Принятие на себя государством обязательств по безусловной защите семьи от нищеты и лишений, связанных с вынужденной миграцией, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, войнами и вооруженными конфликтами;

Осуществление дифференцированного подхода в предоставлении гарантий по поддержанию социально приемлемого уровня жизни для нетрудоспособных членов семьи и создание экономически активным членам семьи условий для обеспечения благосостояния на трудовой основе;

Преемственность и стабильность мер государственной семейной политики. Сохранение достигнутых социальных гарантий поддержки семьи, их дальнейшее совершенствование.

Важное место в государственной политике занимает социальное обеспечение. Оно влияет на производство, потребление и другие стороны общественной жизни, осуществляет охрану уровня жизни населения, его здоровья. Понятие социального обеспечения многоаспектно. В экономической науке этим термином обозначается совокупность экономических отношений, возникающих в процессе распределения обобществленной части созданного продукта. Материальным содержанием социального обеспечения являются социальные фонды, выступающие как составная часть фондов потребления. Социальное обеспечение можно рассматривать и в качестве составной части социальной функции государства. Социальное обеспечение рассматривается и в качестве юридической категории. В этом случае отношения по социальному обеспечению являются объектом воздействия комплекса правовых норм. Основной предмет права социального обеспечения составляют общественные отношения граждан с государственными органами, общественными организциями и учреждениями по поводу предоставления им отдельных видов обеспечения. Данные общественные отношения называются социальнообеспечительными отношениями. Законодательство различает следующие виды социального обеспечения: 1)пенсии;

2)различные пособия;

3)разнообразные услуги и натуральные виды содержания. Пенсии являются одним из основных и массовых видов социального обеспечения, главным источником средств существования для пенсионеров. Это особые платежи, которые осуществляются в определенной правовой форме, когда лицо достигло определенного возраста (по старости), либо не может трудиться по состоянию здоровья (по инвалидности), либо когда член семьи потерял кормильца (по случаю потери кормильца). Пособие — это государственная помощь, поддержка, предоставляемая гражданам в случаях, установленных в законе, с конкретными целями, которая всегда ограничена временными рамками. Законодательством предусмотрены разнообразные виды пособий (единовременное пособие по случаю рождения ребенка, пособие на ребенка малоимущим семьям, чьи доходы составляют сумму, не превышающую величину прожиточного минимума, одиноким матерям и т.д..

Пособия играют важную роль в системе социального обеспечения. Пенсии и пособия являются материальной помощью, выдаваемой в форме денежных выплат. Социальное обслуживание и натуральная помощь предусмотриваются законодательством о социальном обеспечении и оказываются в натуральной форме или в виде положительных действий со стороны государственных органов или общественных организаций. Например, протезирование, предоставление средств передвижения инвалидам, содержание в домахинтернатах для престарелых и инвалидов, бесплатное профессиональное обучение (переобучение) инвалидов, врачебнотрудовое экспертное обследование с целью определения степени утраты трудоспособности и рекомендации посильных видов труда, оказание помощи в трудоустройстве инвалидам и контроль за их рациональным трудоустройством на предприятиях, в учреждениях и организациях, санаторнокурортное лечение, содержание детей в дошкольных и внешкольных детских учреждениях, а также другие многочисленные услуги, льготы и преимущества, установленные для нетрудоспособных членов общества.

Пенсии — основной, самый массовый вид социального обеспечения. Для пенсионеров он является главным источником средств существования. На их выплату расходуется большая часть средств социального обеспечения. Пенсии в свою очередь подразделяются на несколько подвидов:

пенсии по старости;

пенсии по инвалидности;

пенсии по случаю потери кормильца;

пенсии за выслугу лет;

персональные пенсии;

Государственное социальное страхование — государственная система материального обеспечения рабочих, служащих и их семей пенсиями, пособиями, иными видами обеспечения и обслуживания за счет фонда, образуемого из взносов предприятий, учреждений, организаций, размер которых соизмеряется суммой выплаченной заработной платы.

Осветив принципы семейной политики и основные социальные выплаты за счет средств государственного социального страхования, необходимо осветить проблемы, волнующие семью на современном этапе. Поскольку формирование социально-правовой защиты семьи в первую очередь зависит от функционирования семейной общности.

Ряд авторов утверждает (Черняк Е.М., Антонов А.И., Мацковский М.С.), что институт семьи в современной России приближается к краю пропасти, что в последние десятилетия он переживает кризис и деградирует. Это выражается в резком росте разводов, неправильном распределении ролей между мужем и женой, неэффективная социализация детей, снижение рождаемости. Это лишь главные черты. Что же касается значения кризиса семьи, то он выражается в увеличении числа дисфункций, превышающих число функций. С этим же связан демографический и семейные кризисы. Ибо с переходом индустриального общества к обществу информационных технологий акцент делается на отдельную личность, способную самоорганизоваться и самореализоваться, и значит, свободную от любых связей. Вполне закономерно, что в данных условиях семейные традиции, ценности и связи неизбежно размываются. Семьей не выполняются многие присущие ей функции. Иными словами, наблюдается серьезный кризис в его современном функционировании.

О невыполнении институтом семьи основных социальных функций можно судить, в частности, по неспособности обоих работающих родителей обеспечить сносное существование своих детей (неэффективность выполнения функции содержания подрастающего поколения). Повышение преступности среди молодежи, подростков и детей, рост насилия в семье и распространение девиантного поведения говорит о невыполнении функции социализации и воспитания. Высокая разводимость при одновременной массовой малодетности создают крайне неблагоприятную демографическую ситуацию, что говорит о неэффективности репродуктивной функции семьи.

Кризисное состояние социально-экономической сферы, обострение политических, демографических, межнациональных противоречийоказывают существенное влияние на качество жизни всех семей и в первую очередь, одиноких женщин (мужчин), имеющих малолетних детей, семей с детьмиинвалидами и одиноких родителей.

Таким образом, современная семья претерпевает изменения, меняет акценты, типы, формы, но и в эпоху социальных перемен она остается фундаментальным социокультурным институтом и ключевой ценностью общества. Вот почему в современных условиях семья особенно нуждается в эффективной социально-правовой защите. Государство не должно стоять в стороне от семьи. Оно должно быть объективно заинтересовано в поддержании и укреплении семьи ради собственного существования и развития. А для того чтобы государство эффективно осуществляло социальную политику, ему необходимо четко представлять проблемы, с которыми сталкивается современная семья. И, прежде всего, в том, в чем проявляется кризис семьи, который выражается в снижении уровня жизни населения; уменьшении числа браков; увеличении числа разводов; росте числа одиноких людей; сокращении уровня рождаемости до депопуляции; упрощении функций и структуры семьи; падении ценности детей, стремлении к гедонистическим формам жизни; росте внебрачной рождаемости; низком уровне медицинской помощи (в момент рождения, до и после рождения); уменьшении количества детских садов, уровня и качества обслуживания, доли детей-инвалидов в семьях; увеличении проблем трудоустройства для подростков; росте конфликтности в семьях, школах, на улице (причина преступлений среди подростков — насилие по отношению к ним в семье); уклонение родителей от воспитания детей (на начало 1998г. 4205 родителей на учете ГУВД г. Санкт-Петербурга); социальном сиротстве 2 млн. беспризорников по России.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Современная семья не справляется с присущими ей традиционно репродуктивными, социально-экономическими, воспитательными функциями;

Растет социальное сиротство, которое ложится дополнительным бременем на государственный бюджет, создает условия для криминализации детей и подростков;

Усиливается деградация первичной социализации детей, закладывающая основу будущего иждивенчества и девиантного поведения значительной массы людей;

Семейная политика государства ориентирована лишь на защиту аномальных и маргинальных семей;

Остается несовершенной нормативно-правовая база, связанная с защитой семьи;

Отсутствует контроль за надлежащим исполнением законодательства о семье.

Нет сомнения в том, что целью семейной политики, частью которой является социально-правовая защита семьи, есть улучшение демографической обстановки, повышению образовательного и культурного уровня, поднятие общего потенциала нации, что в свою очередь приведет к социально-экономическому процветанию всего государства.

Защиту со стороны государства можно получить путем социально-правового регулирования отношений между государством и семьей. У государства имеются определенные "рычаги", с помощью которых оно может устанавливать, разрабатывать, контролировать и регулировать социально-правовую защиту семьи. Создание эффективных нормативно-правовых актов, на основании которых семья при любых сложившихся неблагоприятных условиях в стране, оставалась бы с минимумом потерь, по силам только институту государственной власти.

Социальная защита есть ответственность государства за здоровье и благополучие своих граждан, способная обеспечить достойное сущест

вованпе каждого. Такое определение принято во всех цивилизованных и социальноориентированных государствах.

В понятие правовой защиты входит комплекс определенных юридических мер и приемов, носящих рекомендательный, законодательный и исполнительный характер и закрепленных в Конституции, Кодексах, Федеральных Законах РФ, Указах Президента, Постановлениях Правительства РФ. Таким образом, социально-правовая защита представляет собой комплекс социальных мер, действие которых закреплено и регулируется соответствующим законодательством. Социально-правовая защита направлена на эффективное обеспечение жизнедеятельности института семьи, на разрешение возникающих конфликтов между членами семьи, а также на охрану от внешних неблагоприятных воздействий (поддержка достойного существования в кризисных ситуациях: безработица, стихийные бедствия и т.д.)

Социально-правовая защита семьи комплекс мер социального и правового характера, обеспечивающих защиту прав семьи и каждого его члена в отдельности, направленных на полноценное функционирование данного социального института, включающих в себя меры реабилитационного, профилактического и правового характера. Данное обстоятельство с необходимостью придает социально-правовой защите семьи характер системного образоания. Но прежде чем о последнем будет сказано, ответим на вопросы, от чего нужно защищать семью и кто ее будет защищать? Ведь семья выступает в роли объекта социально-правовой защиты. Субъектом данной защиты будет выступать тот, кто будет защищать интересы, права и свободы семьи. В данном случае, главным субъектом социально-правовой защиты выступает государство, которое призвано выражать общественные интересы. Свою непосредственную функцию государство выполняет с помощью разработки и принятия норм социально-правовой защиты, которая включает в себя: создание эффективной нормативно-правовой базы, регулирующей отношения между семьей и государством; увеличение адресности оказания социальной поддержки нуждающимся семьям, семьям с одним родителем; регулирование системы медицинского и социального обслуживания семей; разработка мер по повышению уровня жизни населения, путем усовершенствования политики занятости и политики доходов российских семей и многое другое.

Социальное действие, совершаемое в отношении семьи, можно схематично обозначить следующим образом:

1. Действующее лицо: институт государства.

2. Потребность в активизации поведения: подготовка квалифицированных специалистов в области защиты прав и интересов семьи, социальных работников для своей страны.

3. Цель действия: подъем экономики, совершенствование социальной сферы и процветание нации.

4. Метод действия: трансформация системы государственных социальных гарантий поддержки благосостояния всех нуждающихся категорий семей; создание современной правовой базы развития семьи как социального института и формирование государственной семейной политики как важнейшей составной части государственной социальной политики. Контроль и организация деятельности по исполнению законодательства уполномоченными социальными службами (ведомствами, государственными организациями, общественными объединениями).

5. Объект, на которое направлено действие: институт семьи.

6. Результат действия: поддержка адаптационных возможностей российской семьи и создание благоприятных условий для обеспечения ее жизнедеятельности.

Таким образом, социальные действия включают медицинскую помощь, обслуживание на дому, социальное обеспечение, нематериальную помощь и т.д. Регулируются перечисленные социальные действия соответствующими нормативно-правовыми актами. В настоящее время семейная политика в РФ носит лишь характер краткосрочной социальной защиты в условиях массовой бедности многих российских семей. Она направлена преимущественно на выживание семей и включает социальную помощь и социальное обслуживание семей.

Основные задачи социально-правовой защиты предусматривают:

реализацию установленных законом социальных прав и минимальных социальных гарантий;

адаптацию системы социальной защиты к изменившимся социально-экономическим условиям;

дифференцированный подход к различным категориям населения.

Итак, семья выступает в роли объекта социально-правовой защиты, а основным институтом данной защиты выступает государство, защищающее интересы, права и свободы семьи. В данном случае оно призвано выражать всеобщие общественные интересы. Свою непосредственную функцию оно выполняет с помощью разработки, принятия и применения на практике норм социально-правовой защиты. Речь идет о создании эффективной нормативно-правовой базы, регулирующей отношения между семьей и государством; увеличении адресности социальной поддержки нуждающимся семьям (семьям с одним родителем, семьям, имеющим ребенка-инвалида); регулировании системы медицинского и социального обслуживания семей; разработке мер по повышению уровня жизни населения, путем усовершенствования политики занятости и политики доходов российских семей и о многом другом.

Для уяснения вопроса от чего нужно защищать семью, необходимо раскрыть источники социальной незащищенности. "Источники незащищенности это факторы, которые в данный момент оказывают понижающее влияние на уровень жизни людей". Анализ источников социальной незащищенности необходим для повышения эффективности социальной защиты семьи. Ссылаясь на Д.Н. Наклонова и Т.В. Шевцову, источники социальной незащищенности можно разделить на 2 группы: абсолютные и относительные.

К первой группе относятся те, которые при любой направленности их динамики однозначно влияют на защищенность семьи и снижают ее в той или иной степени. Это безработица, инфляция, милитаризация экономики, военные конфликты, экологические проблемы и др.

Вторая группа включает такие источники, которые только при ухудшении их динамики становятся источниками незащищенности. К ним следует отнести: несправедливое распределение доходов; снижение уровня личного потребления; сокращение объема и снижения качества медицинских услуг, ухудшение социального обеспечения и социальной помощи; обострение жилищной проблемы. В современных условиях проблема социальной защиты людей возникает перед обществом снова и снова и каждый раз ее решение требует нестандартные подходы. Мировая практика разработала достаточно эффективную систему нейтрализации источников социальной незащищенности. Она включает: социальные, экономические, правовые и политические механизмы.

Социальный механизм предполагает активизацию деятельности общественных организаций (обществ потребителей, армии спасения, фондов милосердия); развитие отношений социального партнерства и др.

Экономический механизм включает разработку социально-экономических программ, выплату пособий, оказание социальной помощи и предоставление льгот уязвимым слоям населения; предоставление населению льготных кредитов и др.

Особое значение имеет правовой механизм. Он предусматривает законодательное обеспечение правовой защищенности граждан; издание нормативных актов, правовое воспитание населения; обеспечение соблюдения законов и активное правоприменение.

Немаловажное значение в нейтрализации источников социальной незащищенности имеет государственная политика. Политический механизм создает условия для согласования социально-экономической политики между регионами и странами, повышения общей социально-экономической стабильности и др.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что источниками социальной незащищенности современной семьи являются: безработица, инфляция, военные конфликты, экологические проблемы. Они являются абсолютными источниками социальной незащищенности. Также источниками социальной незащищенности, являются проблемы, с которыми сталкивается сегодня семья и которые призвана решить государственная семейная политика. Среди них:

ухудшение социального обеспечения и социальной помощи малообеспеченных семей и семей с низкими доходами;

сокращение объема и снижения качества медицинских услуг;

обострение жилищной проблемы;

обострение социально-демографической ситуации в стране (малодетность семьи);

снижение воспитательного потенциала семьи;

рост числа неполных семей;

снижение уровня личного потребления;

несправедливое распределение доходов;

несоблюдение нормативно-правовой базы, посвященной семье;

Все перечисленные источники в той или иной мере выражают направленность современной семейной политики. Для устранения вышена

званных источников незащищенности требуются эффективные меры семейной политики, одним из направлений которых является социально-правовая защита семьи.

Итак, современная семья претерпевает изменения, находясь в непростой социально-экономической ситуации. Невыполнение семьей многих присущих ей функций во многом зависит от влияния внешних воздействий. Для полноценного функционирования института семьи необходимо создание социально-правового регулирования отношений между государством и семейной общностью. В особенности это актуально в переходные периоды социально-экономического и политического развития страны. От того, насколько эффективно выполняет свои функции институт семьи, зависит стабильность и интеграция общества. Для создания эффективного механизма социально-правовой защиты семьи нужно учесть все права, провозглашенные Конституцией Российской Федерации, а также их исполнение. Создаваемые социально-экономические программы по защите и охране семьи должны основываться на существующем законодательстве о семье с учетом всех проблем, с которыми она сталкивается.

Основным содержанием таких программ является целостный комплекс мер законодательного и правоприменительного (практического) характера со стороны законодательных и исполнительных органов политической власти, включая его федеральные, региональные и муниципальные уровни, обеспечивающих последовательное и неуклонное обеспечение и реализацию конституционных прав семей, в особенности социальных прав семей с детьмиинвалидами. Составной частью такой защиты выступает детально разработанное "дерево целей" политики социально-правовой поддержки семьи, совокупность основных принципов, методов и технологий их достижения, включая их адекватное ресурсное обеспечение. Социальная защита семьи предусматривает социальное обеспечение, социальную помощь, психологическую, реабилитационную и другую помощь, оказываемую государственными и муниципальными учреждениями, некоммерческими и благотворительными организациями.

Поскольку под социально-правовой защитой семьи в диссертации понимается целостный комплекс мер социального, нормотворческого и правоприменительного характера, обеспечивающих защиту прав семьи, каждого ее члена в отдельности, направленных на воспроизводство и полноценное функционирование данного социального института, постольку важно с системносоциологической точки зрения выявить ее основные компоненты. На этой основе можно раскрыть содержание и основные функции государства и местного самоуправления.

Согласно ключевым положениям философскосоциологической концепции социальных систем, социально-правовая защита семьи имеет системный характер. Как известно, у истоков системносоциологического истолкования общества, его подсистем и институтов находились К.Маркс, Э.Дюрктейм, М.Вебер, Т.Парсонс, Л.фон Берталанфи, Ю.Хабермас, Н.Лумман и др. Так, К.Маркс отмечал, что "органическая система как совокупное целое имеет свои предпосылки, и ее развитие в направлении целостности состоит именно в том, чтобы подчинить себе все элементы общества или создать из него еще недостающие ей органы". Т.Парсонс писал, что "увеличение сложности систем ... включает развитие подсистем с более специфическими функциями воздействия на систему как целое". Наконец, Н.Лумман выделял такие составляющие общества как "сфера социального взаимодействия", "социальная сфера", "сфера права" и др.

С учетом исследований системной проблематики в зарубежной социологии в нашей стране названную позицию поддерживает С.А.Кузьмин. "Система, пишет автор, есть тот объект, который обладает спонтанностью существования среди других объектов и своими собственными закономерностями развития, отличными от закономерностей развития как его собственных отдельных элементов, так и других независимых объектов".В контексте сказанного академик В.Г.Афанасьев отмечал, что как общество в целом, так и образующие его подсистемы в своей основе имеют вещные, процессуальные, духовные и человеческие компоненты. При этом "базовым признаком системы, по утверждению В.П.Кузьмина, является интегральная целостность или интегральное единство, а специфическим предметом изучения интегральные свойства и закономерности". Что касается структурно обособленных основных подсистем общества как целостной социальной системы, то в этом отношении убедительную позиции изложил В.С.Барулин. По его мнению, "основными сферами жизни общества являются материальнопроизводственная, социальная, политическая и духовная".

Рассмотренные теоретикометодологические положения позволяют осветить основные компоненты системы социально-правовой защиты семьи в современном обществе, а также показать системное содержание официальной политики политики социально-правовой защиты, которую проводят государственные и муниципальные институты политической власти. С политикосоциологической точки зрения политика это властный способ организации общества, основу которого составляет процесс достижения социально значимых (публичных) целей и поддержания целостности последнего на основе разграничения и согласования разнообразных интересов и потребностей основных классов и групп населения, предусматривающий управление обществом со стороны политической элиты и иных социальных субъектов власти через политические институты общества.

В приведенном понимании политики основной акцент делается на ее истолковании как специфического вида социального процесса, содержанием которого является обнаружение, познание и использование объективных законов устройства, функционирования и развития управляемых объектов, принятия и исполнения управленческих решений посредством регулирующего, организующего, упорядочивающего и контролирующего воздействия на них со стороны властных (управляющих) субъектов и институтов для достижения общественно значимых целей публичного, корпоративного и иного характера. При таком подходе политика неизменно связана с реализацией публичных целей, выражающих всеобщие и общезначимые интересы населения той или иной территории. Поэтому политика всегда имеет публичный характер и преследует общезначимые цели.

Но не только государство осуществляет публичную политику в области социально-правовой защиты. Также активное участие в в этом процессе принимает на уровне определенных территорий такой политический институт, как местное самоуправление. В результате названную политику разрабатывают и осуществляют преимущественно такие политические институты государственной и муниципальной власти, как президент (глава государства), правительство, органы исполнительной власти регионов (например, губернаторы и региональные правительства) и на местах (мэры и главы администрации городов и иных поселений). Сказанное не исключает возможность участия законодательных и представительных институтов в разработке политической стратегии и контроле за ее реализацией. Осуществление социально-правовой защиты семьи с помощью политикоуправленческой деятельности местного самоуправления более действенна еще потому, что в распоряжении муниципальных органов вполне законно находится ресурсная база и местная инфраструктура, складывающаяся из муниципальной собственности, налоговых поступлений, государственных дотаций и субвенций, доходов соответствующих предприятий и др.

Таким образом, ключевым компонентам социально-правовой защиты семьи как системного образования выступает муниципальная власть, имеющая общественногосударственный характер. МСУ является одним из значимых институтов социально-правовой защиты семьи, посредством которого осуществляется организация деятельности подведомственными институтами социально-правовой защиты на местах (социальные учреждения, детские дома и т.д.) в целях эффективного ее осуществления, а муниципальная политика выступает одним из способов осуществления социально-правовой защиты семьи. Вот почему рассмотрению вопроса о местном самоуправлении уделяется столь пристальное внимание. Будучи системным образованием, муниципальная политика социально-правовой защиты состоит из предметной области инфраструктуры^ (вещных) компонентов, а также из процессуальных, институциональных, человеческих, духовных и иных элементов. Взаимодействие названных элементов придает ей целостность и динамическую устойчивость. Как следует из вышеизложенного, с системносоциологической точки зрения она, как всякое целостное образование, представляет собой единство вещных, человеческих, институциональных, процессуальных и духовных компонентов.

Переходя к освещению основных компонентов системы социально-правовой защиты семьи как разновидности социальной (семейной) политики следует упомянуть о том, что она как системное образование также "представляет собой иерархическую совокупность дополняющих друг друга компонентов, находящихся в отношениях взаимной субординации и координации", среди которых основную роль играют человеческие (социальные субъекты), институциональные, вещные (инфраструктурные), процессуальнонормативные и духовные компоненты". Приведенные выше научные положения имеют определенное методологическое значение, ибо задают теоретические ориентиры для выделения существенных компонентов содержания современной системы социально-правовой защиты семьи.

Первичными компонентами системы социально-правовой защиты семьи выступают институциональные составляющие, к которым относятся социальные службы, организации, учреждения государственного и негосударственного характера.

Вторым компонентом системы социально-правовой защиты семьи выступают социальные субъекты — люди, выполняющие функции организации и осуществления самой социально-правовой защиты семьи (государственные и муниципальные служащие, чиновники, социальные работники, волонтеры и др.).

Данное основание позволяет выявить третий, довольно объемный по своему характеру, компонент системы социально-правовой защиты семьи — ее процессуальнонормативные составляющие. К ним относятся: нормы (законы), цели (дерево целей социально-правовой защиты семьи), принципы, методы, технологии, ресурсы и инфраструктурные составляющие (детские дома, школы, социальные службы, и т.п.), правоприменительная составляющая социально-правовой защиты семьи, характеризующая исполнение законов на практике.

Все перечисленные элементы являются необходимыми составляющими полноценной системы социально-правовой защиты семьи. В полной мере они представлены в практике функционирования последней в большинстве развитых стран мира. Среди них показательны примеры организации и проведения социально-правовой защиты семьи в таким странах, как Швеция и Великобритания, которые представляют разные модели социально-правового государства: социалдемократическую и либеральную. В следующем параграфе речь пойдет об этих шведской и английской моделях социально-правовой защиты семьи, анализ которых, возможно, послужит примером для изменения или разработки современной социально-правовой защиты семьи в Российской Федерации.

**1.2 Зарубежный опыт социально-правовой защиты семьи в Швеции и Великобритании**

В первую очередь заслуживает освещения опыт социально-правовой защиты семьи в Швеции. Премьерминистр Швеции Т.Эрландер утверждал, что: "Человек должен иметь возможность применять свои способности для иного, чем для борьбы за сносное существование. Единство устремлений, уважение к ближнему, чувство причастности к общему делу и влияние на жизнь общества также важны для человеческого существования, как и рост материального благополучия".

Шведская социальная модель признана во многих странах мира. Достижения Швеции в решении социальных проблем инвалидов и детей, пожилых и молодежи, семей и женщин изучаются в Европе и Азии, Америке и Африке, и не только студентами в университетах, но и специалистами в области социальной политики. И это не случайно. Благодаря многолетним усилиям шведов, направленным на улучшение условий жизни всех без исключения групп населения, Швеция с завидным постоянством демонстрирует всему миру возможности реального улучшения социального климата для всего общества, для людей всех возрастов, полов и профессий. В основе политики всех послевоенных правительств лежат принципы равенства, справедливости, преодоления нищеты и дискриминации. Шведская социальная политика страны базируется на солидном законодательстве. Хотя Швеция и является нашим северным соседом, для большинства россиян её социальная политика малоизвестна.

Бесспорно, что шведский социальный опыт нельзя скопировать для современной российской действительности. Это было бы неправильно и просто невозможно, особенно учитывая экономическое состояние нашей страны. Но использовать шведские методы социальной работы с группами населения, с отдельными лицами и в масштабах семьи, видимо, целесообразно. Поэтому, проанализировав специфику социально-правовой защиты семьи в Швеции, необходимо будет выявить наиболее подходящие способы и методы работы в этом направлении для современного российского общества.

Обзор изученной литературы позволяет констатировать, что с середины XIX века, в период индустриализации и урбанизации появляется интерес к проблемам, связанным с изменением общества и повышением благосостояния конкретного индивида. В связи с этим постепенно приходит осознание необходимости оказания профессиональных социальных услуг. Накапливаются практические меры помощи в виде психосоциальной работы, а также на уровне образования общественных и государственных институтов и организаций.

Прежде всего, нужно упомянуть об истоках зарождения социально-правовой деятельности. Основа работы по социальному благосостоянию как профессии была заложена в Швеции примерно в 1851 году. Тогда шведское общество дьяконов начало подготовку дьяконов женщин первый курс такого рода на Севере Европы. Подготовка дьяконов началась значительно позже, в 1898 году. В обучении использовались навыки социальной работы, применявшиеся в ранних христианских обществах. Армия спасения начала подготовку "Христианских сестер" вскоре после разворачивания своей деятельности в Швеции в 1883 году.

Эти два вида конфессионального обучения были дополнены двумя другими типами учебы и подготовки, которые основывались на требованиях и потребностях социальной деятельности в коммунах и губерниях. Коммуна (от лат. communis общий) обозначает в ряде современных зарубежных государств — название низовой административнотерриториальной единицы. Первый вид обучения занимался подготовкой руководителей домов престарелых и детских домов. Подготовка началась в 1908 году. Второй вид обучения был начат в 1921 году при "социальнополитическом институте" (позднее социальный институт) в Стокгольме: Институт социальной политики, коммунального образования и исследований. Была учреждена должность профессора по национальной экономике и социальной политике, которую первым получил Йоста Багге. Оба вида обучения берут свои корни в социальной работе, которая с 1903 года проводилась Центральным союзом социальной работы.

Уже в 1903 году было создано Центральное общество социальной работы (ЦОСР), в число руководителей которого входил Герхард Хальфред фон Кох. Эта организация стала центром либеральных и гуманистических настроений, воплотившим идеи германского кафедрального социализма и британского фабианства. Обучение в этом первом неконфессиональном шведском учебном центре социальной работы было прежде всего ориентировано на подготовку по юрисдикции, администрации, социальной политике и экономике. Уже в XX веке до Швеции дошли американские традиции "social casework". Это направление подразумевает возможность работы с индивидами и семьями, нуждающимися в помощи, которое основывается на психоаналитическом образе мышления, разработанном, в частности, Хелен Перлман. Во многом это произошло благодаря усилиям преподавателей методики Марьи Альмквист и Малин Сюрен.

Работа в ЦОСР была организована при понимании, что социальные проблемы в шведском обществе не могут быть решены только за счет мер социальной помощи индивидуумам и семьям. Справедливо будет заметить, что первоначальное внимание в этот период преобразований в Швеции было обращено, прежде всего, на проблемы семьи и отдельной личности. Наряду с этим предпринимались меры на национальном уровне, представляющие собой деятельность по реформе законодательства и экономической системы. После окончания второй мировой войны консультант Марья Альмквист (о которой уже говорилось выше) увлеклась новыми формами индивидуальной социальной работы, получившими свое развитие в США в начале 20х годов прошлого века. Она представила в Швеции ориентированный на индивидуума и семью способ деятельности, получивший трудно переводимое название "social casework". Представители этого направления черпали свое вдохновение из психотерапии, находившейся под воздействием фрейдизма. На ее основе они разработали тщательно продуманные методы бесед с клиентом и консультации для него. На микроуровне в этом преследовалась цель получения обобщенного взгляда на индивидуума и семью. Исходя из полного анализа ситуации человека, столкнувшегося с проблемами, шел поиск единого решения всех вопросов взрослых членов семьи. С точки зрения их отношений, экономического характера, здоровья, злоупотребления алкоголя, потребности детей в надежном и позитивном окружении в период их развития.

Раскрывая сущность семейной политики Швеции, необходимо упомянуть об одной из основ ее формирования принципе "благосостояния для всех". Социальная политика в современном понимании развивалась вместе с промышленным ростом в XIX веке. В Швеции с начала XX века в большей степени, чем в большинстве других стран, социальная политика формировалась для всего населения. Исходным пунктом в области правового регулирования явилось решение о всеобщей народной пенсии, принятое в 1913 году. Установленная пенсионная система основывалась на принципе страхования: как взносы, так и выплаты определялись исходя из доходов, и рассчитывалась индивидуально. Подобная политика распределения доходов, безусловно, влияла на экономическую стабильность семьи. Однако во время кризиса 30х годов эта система не смогла обойтись без государственной поддержки. Новый Закон о государственных пенсиях был принят в 1935 году. В 1946 году пенсии распространили на все население. Они частично финансировались взносами лиц, имеющих облагаемые налогами доходы, но в основном из государственных источников. Первоначально они охватывали только пенсионеров по возрасту, но затем постепенно были распространены на инвалидов и вдов.

Система национальных пенсий включает народную (основную), дополнительную (служебную, трудовую) и частичную (неполную) пенсию. Во всех этих случаях выплаты основываются на ежегодно устанавливаемой правительством так называемой базовой сумме, которая автоматически возрастает с инфляцией. Возрастной ценз для получения пенсий высок. Пенсионный возраст в Швеции — одинаковый для мужчин и женщин, но в 1976 г. был снижен с 67 до 65 лет. Существует возможность ухода на пенсию в любое время в возрасте между 60 и 70 годами с соответствующими изменениями размера пенсии. Однако, как правило, в Швеции уходят на пенсию в 65 лет и старше.

В 1976г. Вступил в силу специальный закон о частичных пенсиях. Он дает возможность человеку в возрасте от 60 до 65 лет сократить свое рабочее время и получить частичную компенсацию за потерянный доход. Существует одно условие получатель должен работать не менее 17 часов в неделю (по 34 часа в день при рабочей неделе в пять дней). Логично, что человек, большую часть своей жизни, посвятивший труду, тяжело будет переживать отсутствие трудоустройства. И одновременно, люди подобного возраста вправе проводить свое время, воспитывая внуков, и тем самым, помогая своим детям в карьерном росте. Таким образом, при помощи подобных мер, шведское законодательство решило отчасти вопрос в сфере трудоустройства людей пенсионного возраста, а также в сфере воспитания детей. В конце 50х годов принят Закон о дополнительных пенсиях. Она предназначается для застрахованных лиц проработавших 30 лет и рассчитывается для тех, кто в возрасте от 16 до 64 лет.

Таким образом, характер перераспределения экономических средств постепенно менялся. Сначала это была гарантия обеспеченности для тех, чье положение было наихудшим ("основополагающая социальная безопасность"), которая постепенно превращалась в гарантию того, что всем достанется определенный процент достигнутого уровня обеспеченности ("компенсация утраченного дохода"). При этом налицо стремление к "горизонтальному" выравниванию доходов (например, между здоровыми и больными, работающими и безработными) в большей степени, чем к "вертикальному" (то есть между богатыми и бедными). Здравоохранение, социальный уход и обслуживание, насколько возможно, стали доступными для всех вне зависимости от дохода и профессии. В 90е годы такой принцип "благосостояния для всех" подвергся обсуждению в ходе общественных дебатов. Однако и сейчас этот принцип всеобщего благосостояния имеет широкое политическое и всенародное понимание. Шведы исходят из того, что подобная система должна финансироваться за счет государственных и коммунальных средств (налогов).

Суть системы всеобщего благосостояния заключается в том, что преследуя цель равенства граждан, общество отвечает за предоставление государственных услуг хорошего качества всем гражданам в ряде областей: образования, здравоохранения, социальных услуг, заботе о детях, пожилых и конечно же о семье.

По мнению С.А.Андреева, система социального страхования является основным элементом шведской социальной политики благосостояния, а также "инструментом создания большого социально-экономического равенства".В 1962 году вступил в силу Закон о всеобщем страховании, что привело к организованной координации различных форм страхования. Шведский Закон различает три типа страхования:

система страхования по болезни и родителей;

система народных пенсий и

система всеобщих дополнительных пенсий.

В свою очередь система страхования по болезни или по охране здоровья состоит из следующих видов страхования: медицинское, стоматологическое, пособия родителям и по болезни.

Система обязательного медицинского страхования введена в 1955 году. Она охватывает различные выплаты в связи с посещением врача, стоматолога, лечением в больнице и т.д. Как правило, эти подобные пособия выплачиваются службами социального страхования тому медицинскому учреждению, или врачу, осуществляющему лечение. Обычно пациент платит только небольшую сумму за консультацию.

Страхование по болезни включает зубоврачебное лечение, в том числе профилактику. С 1974 года стоматологическое страхование стало частью системы страхования в области охраны здоровья. Оно охватывает всех застрахованных в возрасте свыше 20 лет. По закону стоматологическая помощь осуществляется бесплатно детям и молодежи до 20 лет. Стоматологическая помощь обходится пациенту очень дорого.

Пособия по болезни — компенсация, выплачиваемая за потерю дохода изза болезни или травмы. Чтобы получить полное пособие по болезни, необходимо работать, от суммы дохода зависит размер этого пособия. Оно составляет до 90% обычно получаемого дохода и облагается налогом, как и другие формы доходов. До декабря 1987 года пособия по болезни выплачивались со второго дня заболевания. Сейчас оплачивается и первый день. Для получения пособия необходимо сообщить о болезни местной конторе социального страхования. Пребывание в больнице сокращает пособие на 40 крон.

Действует система страхования от несчастных случаев на производстве, вступившая в силу в 1977 году. Возмещение выплачивается в случае, как профессионального заболевания, так и несчастного случая на работе, по пути на работу или с работы, ухудшения трудоспособности и смерти. В принципе охва^". осе занятые и участвующие в профессиональной подготовке.

Существует система страхования по безработице, действующая с 1974 года. Для получения пособия по безработице, необходимо быть членом кассы по безработице, организуемой профсоюзами для застрахованных безработных.

Если человек не охрлчсн какойлибо системой страхования или пособия его недостаточнг большие, он может получать общественную помощь. В законе осоциальных услугах, вступившем в силу с января 1982 года, говорится, что коммуны несут, в конечном счете, ответственность за людей, проживающих в рамках их границ, независимо от гражданства. Среди прочего это означает, что люди имеют право на общественную помощь, которая покрывает такие основные потребности, как пища, одежда и жилье.

Обзор пенсионного и страхового обеспечения в Швеции дает нам понять, что эти системы имеют широкий охват и вместе с тем многолетнюю и высокую степень развития. Но следует отметить, что по свидетельству многочисленных данных, одним из затруднений современной шведской системы страхования является увеличение количества безработных. Пособия рассчитаны на кратковременную безработицу, а люди сейчас остаются без работы длительное время. Другой проблемой является затруднение выполнения программ пенсионного обеспечения, т.к. старение населения является сейчас повсеместным процессом. Тем не менее, шведские системы социального страхования и пенсионного обеспечения остаются одними из наиболее совершенных форм семейной политики.

Понятие "семья" одинаково как в Швеции, так и в других странах. Международные исследования (Бъернберг, 1992 г) вкладывают в эти отношения все, начиная от так называемой типовой семьи (мужа, жены и детей) до значительно более широкого круга родственников. Сейчас в Швеции существует тенденция относительно узкого толкования понятия, что связано с различным положением родителей и их несовершеннолетних детей. Так называемая типовая семья (мамапапаребенок) в современной Швеции является не столь господствующей, какой она была несколько десятилетий назад. Возросшее число разводов приводит к тому, что разведенные создают новые семьи или семьи с одним из родителей: мамаребенок или папаребенок (чаще мамаребенок). Довольно много мужчин и женщин живут вместе, не заключая брака. В юридическом отношении различия между такими семьями очень незначительны. После вступления в силу закона о партнерстве все чаще стали создаваться открытые гомосексуальные семьи, где развилось совершенно иное понятие семьи. Закон о партнерстве по многим пунктам уравнивает сожительство гомосексуальных и гетеросексуальных. Однако усыновление в гомосексуальных семьях не разрешается. Несмотря на то, что альтернативные формы в современной Швеции увеличиваются, доминирующей все же является совместная жизнь в виде типовой семьи.

Типовая семья как наименьшая юридическая, экономическая и административная ячейка в течение последних десятилетий была замсЕ1ена индивидуумом. Это пример успешно измененного взгляда на ответственность всей семьи и семейную ответственность каждого из взрослых. Раньше по закону ответственность по уходу за детьми возлагалась на мать. Это выражалось, например, в пособии по материнству, исключавшем мужчину в уходе за ребенком и предполагавшем, что женщина является тем родителем, на которого возлагалась непосредственная ответственность за новорожденного. С точки зрения законодательства ответственность мужчины в семьеглавным образом была экономической. Она и подкреплялась выделявшимися семье государственными пособиями. Позже в законах по семейной политике акцентировалась ответственность мужчины по уходу за ребенком. И, соответствешю, экономическая ответственность женщины. Параллельно государство брало на себя все больше забот о ребенке, которые ранее были исключительно прерогативой родителей.

Главной предпосылкой такого развития были требования женщин о равенстве с мужчинами, что получило в Швеции политическую поддержку.

В 1950—1960 годах вследствие стремительно развивавшейся индустриализации на рынке труда возрос спрос на женские руки. Политика равенства способствовала принятию семейного законодательства, в котором подчеркивалась совместная ответственность мужчины и женщины по экономическому содержанию и уходу за ребенком. Также возросла роль государства в семейной политике. Упор был сделан на благосостояние и хорошее развитие ребенка.

Расширяется система государственной поддержки семьи. Установлен продолжительный отпуск по уходу за ребенком, родители имеют возможность без больших финансовых потерь ухаживать за новорожденными и больными детьми. Для всех установлено равное детское пособие, бесплатное начальное и среднее образование, бесплатное здравоохранение и стоматология для детей и подростков. Укреплена система заботы о детях на коммунальном уровне. (В ряде современных зарубежных государств название низовой административнотерриториальной единицы.)

Недавно законодательно введен "отцовский месяц", предоставляющий отцу исключительное право использовать один из 12 оплачиваемых государством семье месяцев по уходу за новорожденным. Также при рождении ребенка система страхования родителей обеспечивает пособие родителям в течение 12 месяцев. Часть этого срока можно использовать в любое время до исполнения ребенку 8 лет. Женщина, неспособная работать во время беременности или не получившая работу изза ее положения, может получать за 50 дней до ожидаемой даты рождения пособие по материнству, равное пособию родителям. После рождения ребенка родители сами определяют, как поделить этот 12месячный оплачиваемый отпуск между собой. Сейчас этим пользуется каждый пятый отец. В течение первых 9ти месяцев страхование родителей дает право на компенсацию, по сумме равную страхованию по болезни, т.е. 90% их дохода. В последние три месяца, а также работающим дома родителям гарантировано минимальное ежедневное пособие в 60 крон. Эти суммы облагаются налогом.

Индивидуальная и совместная семейная ответственность, а также равенство полов ясно обозначены в налоговом законодательстве и законодательстве о равенстве (Сундстрем, 1987 г, Гринупс, 1992 г). Налогообложение имеет индивидуальный характер, и закон о равенстве устанавливает, что женщины и мужчины должны иметь одинаковые права, обязанности и возможности во всех значимых областях жизни; каждый должен иметь право на работу, предоставляющую такую заработную плату, которая позволяла бы человеку себя обеспечивать. Мужчины и женщины несут совместную ответственность за детей и домашнюю работу; оба пола в равной степени участвуют в политических, профсоюзных и иных совместных делах на работе и в обществе (законопроект, 1987 г).

Это проявляется также и в правах на ребенка. В новых законах по воспитанию детей говорится, что собственная воля ребенка должна иметь свое выражение и приниматься во внимание. Права и обязанности возлагаются на всех входящих в семью индивидов. Возрастает зависимость семьи от государственной поддержки и услуг.

Социальная политика должна прямо или косвенно обеспечить гражданам достойные условия жизни или благосостояние. При этом имеются в виду две основные формы: перераспределение доходов, а также здравоохранение, социальное обеспечение и услуги.

Перераспределение доходов может происходить через социальное страхование, регулируемое законом. Например, страхование по безработице, пенсионное страхование, страхование по болезни и по производственным травмам или перераспределение через прямые пособия нуждающимся инвалидам. Есть также некоторые промежуточные формы между страхованием и пособием. Это государственные пособия на детей (на 1999г. Это 640 крон в месяц на ребенка (100 крон 15 Долларов США)). Компенсация пособия (общественная компенсация одинокому родителю), если его бывший супруг или супруга не имеет экономических возможностей платить алименты. И жилищное пособие (общественное пособие по оплате жилищных расходов) для семей с низкими доходами.

Здравоохранение, социальное обеспечение и услуги чаще всего предоставляются государственными структурами (государство, губернское правление, коммунальные власти). А в некоторой степени частным путем, что также полностью или частично регулируется государством. Здравоохранение входит в компетенцию губернского правления, в то время как другие виды ухода и услуг обязанность социальных служб на коммунальном уровне.

Социальная сфера финансируется частично за счет обычных налогов государству и коммуне, частично за счет взносов на социальное страхование, выплачиваемых работодателями и страхуемыми. Дополнительные сборы и пожертвования для финансирования социальной политики играют очень маленькую роль в Швеции. Вместе с тем взносы получателей социальных услуг или лечения здесь выше, чем во многих странах. Посещение врача стоит 180 крон (100 крон = 15 Долларов США), но при этом установлен верхний предел допустимых расходов в размере 1800 крон в год. Кроме того, льготы по получению наличных средств по страховке облагаются налогом.

Социальная защита индивидуума обеспечивается благодаря ориентированной на доходы системе страхования, которая реализуется, в частности, в форме пособий по уходу за детьми, страховки по болезни, страховки по производственной травме, безработице и пенсии. Экономические, социальные и связанные с уходом проблемы, потребность в поддержке, которые выпадают из общей системы, решаются на местном уровне благодаря хорошо развитой коммунальной социальной службе, в которой главным образом различные категории социальных экспертов занимаются консультированием и оказывают поддержку, а также изучают и во взаимодействии с другими государственными инстанциями создают предпосылки для решения проблем. Все это государственная сфера в качестве своей главной цели, как отмечается в Законе "О государственной социальной службе", имеет "на основе демократии и солидарности содействовать экономической и социальной защите человека, равенству в условиях жизни и активному участию в жизни общества" (Закон о государственной социальной службе, § I).

Даже при том, что частная альтернатива государственному сервису в социальной сфере возросла, в современной Швеции политически выраженной целью продолжает оставаться достижение равного распределения общественных благ. Социальный сервис должен быть одинаков для всех жителей независимо от образования, профессии, возраста, пола, этничности и места жительства. Такое равенство предполагает экономическую солидарность между индивидуумами, которые живут в разных условиях. Эта философия солидарности находит также свое отражение в налоговой системе. Подавляющее большинство граждан в Швеции платят только коммунальный налог. И лишь только высокодоходная часть населения, кроме этого, платит государственный налог который главным образом используется для перераспределения, имеющего целью сгладить различия между индивидуумами и коммунами с различными экономическими условиями. В связи с тем, что стоимость предоставляемого на местном уровне сервиса сильно различается в зависимости от слоев населения и хозяйства коммуны, во имя солидарности был введен так называемый налог "Робин Гуда". Это означает, что налоговые поступления от богатых направляются более бедным.

В системе здравоохранения существует "Контроль здоровья" детей (через центры по уходу за детьми ЦУД) и беременных (через центры по уходу за матерями ЦУМ) имеет большие традиции в Швеции. Практически все дети и беременные женщины имеют контакты с такими центрами. Когда ребенок идет в школу, контроль за его здоровьем берет на себя школьная система здравоохранения. Есть такие же службы на предприятиях, их задача — контроль за здоровьем работников. Он осуществляется либо специальными организациями на крупных предприятиях, либо в форме консультаций на малых.

Есть также государственные учреждения для защиты прав пациентов. Это на случай, когда медработники совершают ошибки или проявили небрежность в своей профессии. Заявление может быть подано пациентом или родственниками, а также и социальным управлением и некоторыми другими учреждениями.

Организация всех медструктур регулируется законом о социальной службе (1980г). На протяжении ряда последних лет идет исследование определенных изменений в этом законе. Такие изменения не вступили в силу, и пока нет никакой ясности, что они будут означать. Закон дополняется постановлением о социальной службе, включающим в себя предписания об организации работы в детских садах и центрах отдыха, домах для ухода или проживания, семейных домах, взносах и т.д. В законе о службе нет никаких предписаний о принудительном уходе. Они имеются в законе об особых условиях ухода за молодыми (1990г.) и в законе об уходе за алкоголиками в определенных случаях (1988г.) Эти законы о принудительном уходе применяются ограниченно. Для всех форм социального ухода желательна добровольность. Закон устанавливает задачу для социальной службы на уровне коммуны: распределение ответственности, содержание деятельности, права отдельных лиц и групп на пособия. Основную ответственность за социальную службу несут коммуны.

Мероприятия в детских домах планируются и осуществляются коммунами и должны быть ориентированы на детей от 1 до б лет. До тех пор, пока ребенку не исполнится 1 год, любой из родителей имеет возможность оставаться дома и получать экономическое пособие, соответствующее пособию по болезни (в настоящее время 75% от заработной платы определенного уровня). Например, детям, у которых возникли проблемы в семье, должна быть предоставлена возможность временно пожить в детском доме или "другом отдельном доме". По закону об уходе за молодыми подобные меры могут назначаться без согласия данного лица в случае возникновения особых обстоятельств, допустим, когда подвергается риску его собственная жизнь и безопасность или жизнь и безопасность других людей. Коммуны также обязаны предоставлять родителям возможность диалога под руководством эксперта для достижения единства между родителями в вопросах, связанных с уходом за детьми и общением с ними.

Уход за лицами с семьей подразумевает меры в отношении детей и взрослых, которые нуждаются в помощи и услугах социальных служб. Это может быть, например, экономическая помощь для обеспечения семьям жизни определенного стандарта, а также социальной помощи и профилактической работы.

Семье установлено пособие на ребенка в возрасте до 16 лет. Выплачивается 4 раза в год, не облагается налогом. С 1974 года в систему пособий для семей были внесены изменения: вместо пособия по беременности и родам, которое выплачивалось матери, теперь после рождения ребенка выплачивается пособие обоим родителям, его нужно получить в течение 180 дней после рождения ребенка. Также предусматривается десятидневное пособие в тех случаях, когда ребенок нуждается в дополнительном уходе. Срок выплаты может быть назначен на период от рождения ребенка до окончания им 1го класса школы.

В современной шведской семье мужчина и женщина распределяют трудовые обязанности, и обязанности по уходу за детьми между собой поразному. В конце 60х годов около 70% замужних женщин с малолетними детьми были домохозяйки и приблизительно 30% имели работу. Сегодня трудовая активность женщин равна мужской. Швеция одна из тех стран, где мужчины и женщины составляют приблизительно равные части рабочей силы. Причем шведская семья с работающими родителями имела в конце 80х годов наибольшую рождаемость в Европе более 2х детей на родящую женщину. В 1995 году число детей на одну женщину в Швеции снизилось до такого же уровня, как и в других странах Европы.Шведский пример, однако продемонстрировал, что высокая степень работающего населения страны может сочетаться с высокой детской рождаемостью, что долгое время считалось невозможным. Высокая рождаемость, которая наблюдалась в Швеции довольно долго, можно воспринимать как признак успешной семейной политики, и справедливого разделения ответственности и труда между мужчиной и женщиной. Политика и вмешательство государства в семью были направлены на создание равенства между мужчиной и женщиной путем предоставления им равных возможностей участия в трудовой и общественной жизни. Между тем, равного разделения труда и ответственности в рамках семьи, чего требовал выход женщин на рынок труда не произошло. Женщины продолжают выполнять основную часть работы по дому и уходу за детьми, и для того, чтобы управиться с этими обязанностями, они меньше, чем мужчины, посвящают себя трудовой карьере.

С 1994 года действует закон о поддержке и услугах для людей с некоторыми ограниченными функциями. Его целью является содействие утверждению права на равенство и участие в общественной жизни для людей с заметными функциональными нарушениями.

Анализ системы социально-правовой защиты в Швеции показывает нам высокую степень защиты семьи от различного рода негативных внешних воздействий. Предусмотренная система страхования охватывает широкий круг категорий населения, что, безусловно, положительно сказывается на социальном благополучии семьи.

Учитывая тенденцию к возрастанию разводов, а как следствие неполных или новых семей, нетрудно заметить характер семейной политики в Швеции. Характер семейной политики направлен на равенство супругов, на равное распределение обязанностей по уходу за детьми. В пенсионном обеспечении предусмотрен одинаковый возраст мужчин и женщин для назначения пенсии, а в налоговом законодательстве принцип индивидуального налогообложения доходов. Т.е., если рассматривать с законодательной точки зрения, то семейная политика регулируется не только путем социального обеспечения, но и с помощью налогового законодательства, медицинского страхования, проявляющегося в бесплатном начальном и среднем образовании, бесплатном здравоохранении и стоматологии для детей и подростков. Немало важно, что стоимость предоставляемых социальным сервисом услуг зависит от социального слоя населения, к которому принадлежит семья.

При анализе шведской модели социально-правовой защиты семьи выясняется, что наряду с достижением равенства супругов в семье, есть и другая цель семейной политики. Именуется эта цель "равное распределение общественных благ", которая осуществляется путем создания частного сектора оказания социальных услуг в социальной сфере, четкого и справедливого разделения ответственности и труда между мужчиной и женщиной.

Почему система социального обслуживания или система пенсионного обеспечения называется именно системой. Потому что система, в данном случае — это комплекс мер, способов, приемов и процедур, применяемых в семейной политике, которые обеспечивают последовательное и правильное функционирование всех государственных институтов и служб. Функционирование всех законодательных предписаний зависит от правильного и последовательно составленного плана действий по их осуществлению. Примером такого правильного "плана" может служить финансирование социальной сферы в Швеции, которое происходит за счет государственных и коммунальных средств (налогов). Другим примером может служить Закон о .всеобщем страховании, который вступил в силу в 1962 году, появление/ оторого привело к организованной координации различных форм страхования. Построение шведской системы пенсионного обеспечения основалось на стремлении к "горизонтальному" выравниванию доходов,; г.е. между здоровыми и больными, работающими и безработными), г большей степени, чем к "вертикальному" (то есть между богатыми и бедными).

В Швеции будущих специалистов по социальной работе, прежде всего, обучали знаниям юрисдикции, администрации, социальной политики и экономики. Подобные разносторонние знания, позволяли глубже проникнуть в проблемы социального характера. Большое положительное значение имеет тот факт, что шведы уже в начале 20 века осознали, что социальные проблемы могут быть решены лишь в том случае, если первоначальное внимание будет обращено на семью и отдельную личность. Они первые смогли эффективно совместить новые формы индивидуальной социальной работы, разработанные в США на основе психотерапии Фрейда с реформированием законодательства и экономической системы Швеции.

Что касается законодательства, то, начиная с 1913 года, в Швеции установленная пенсионная система основывалась на страховании и рассчитывалась индивидуально, т.е. размер пенсии зависит величины дохода. Подобный метод расчета размера пенсии, безусловно, является стимулом для повышения профессионального уровня застрахованного и его заработка. Несмотря на высокий возрастной ценз для получения пенсий, люди, получающие пенсию, имеют большое преимущество, благодаря грамотному распределению пенсионных выплат. Напомню, что система национальных пенсий включает в себя народную (основную), дополнительную (служебную, трудовую) и частичную (неполную). Важно то обстоятельство, что закон о частичных пенсиях позволяет решить одновременно два вопроса: трудоустройство людей пенсионного возраста и воспитание детей. Закон о всеобщем страховании регулирует и упорядочивает предоставление медицинских услуг, выплату пособий родителям, выплату народных пенсий и дополнительных пенсий. Примечательно, что стоматологическая помощь осуществляется бесплатно лицам до 20 лет. Система страхования отталкивается, прежде всего, от доходов индивида.

Проблема увеличения разводов не обошла стороной и Швецию и в связи с этим, правительство Швеции расширяет систему поддержки семьи. Можно выделить главные положительные моменты в этой системе. Это пособие родителям в течение 12 месяцев по случаю рождения ребенка, "отцовский месяц", пособие по материнству и многие другие льготы. Особенно хочется заметить, что еще в законопроекте 1987 года закреплено положение о том, что и мужчины и женщины несут равную ответственность за детей и домашнюю работу. Идея совместной семейной ответственности и равенства полов прослеживается во всех законодательных актах по защите семьи.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что, несмотря на отлаженную систему социально-правовой поддержки семьи зависимость последней от государства все более возрастает.

Существование медицинских центров "Контроль здоровья" на предприятиях обеспечивает постоянную защиту детей и беременных женщин. Если предоставление медицинских услуг оказалось не качественным, то пациент всегда может обратиться в государственное учреждение защиты прав пациентов. Шведское законодательство предусматривает принудительный уход за алкоголиками. Очень важна, на мой взгляд, мера по выплате пособия на ребенка в возрасте до 16 лет.

И конечно же, об успешности любого начинания можно судить по результатам деятельности. Речь идет о том, что эффективность социальной политики Швеции в конце 80х годов характеризовалась высокими показателями рождаемости в семьях с двумя работающими родителями. Однако к 1995 году уровень рождаемости снизился и достиг средней отметки по Европе. Возможно, подобный результат вызван не ослаблением эффективности социальной политики, а воздействием процесса глобализации на общество? А может быть, меры социальной политики оказались на определенном этапе мало эффективны и это связано с определенными социальными процессами?

Хочется отметить, что частная альтернатива государственному сервису в Швеции возросла, что свидетельствует о провозглашенных социально-демократических принципах в этом государстве. Об этом также свидетельствует принцип равенства полов, который лежит в основе законодательства.

Несмотря на возникающие трудности, социально-демографического характера, такие как, изменение состава семьи, старение населения, шведская система социально-правовой защиты остается одной из наиболее совершенных в мире.

Очень важными, на мой взгляд, мерами социально-правовой защиты являются следующие: компенсация пособия или подругому общественная компенсация одинокому родителю, выплачиваемая в случае, если бывший супруг или супруга не имеет экономических возможностей платить алименты. И жилищное пособие (общественное пособие по оплате жилищных расходов) для семей с низкими доходами. Перечисленные пособия выплачивает государство.

В отличие от шведской модели, иное содержание имеет опыт социально-правовой защиты семьи в Великобритании. Речь идет о том, что социальные услуги, предоставляемые индивидуальным лицам в Великобритании, начали развиваться после принятия Закона о помощи бедным (1601г.), на основе которого ответственность за работу с бедными несли местные органы власти в приходах.

Основное законодательство по предоставлению социальных услуг индивидуальным лицам содержится в следующих законодательных актах Парламента:

• Закон о национальной помощи 1948г.

• Закон об усыновлении 1958г.

• Закон о системе здравоохранения и общественном здоровье 1968г.

• Закон о детях и подростках 1968г.

• Закон о хронически больных и об инвалидах 1970г.

• Закон о национальной системе здравоохранения 1977г.

• Закон об уголовных преступлениях 1983г.

• Закон о здравоохранении и социальных службах 1983г.

• Закон о зарегистрированных домах 1984г.

• Закон об инвалидах (услуги, консультации и представительство) 1986г.

• Закон о доступе к досье индивидуальных лиц 1987г.

• Законе детях 1989г.

• Закон о национальном здравоохранении и об уходе, предоставляемом общинами 1990г.

Закон о детях — 1989г. это хартия для детей и является самой фундаментальной реформой, проведенной в сфере заботы и воспитания детей. Впервые общие и частные законы Великобритании, касающиеся ребенка, были объединены в одном законодательном акте.

Основные положения закона:

• Благосостояние ребенка (основа закона);

• Лучше всего, чтобы ребенка воспитывали родители. Они продолжают нести ответственность за детей, даже если живут отдельно от них. Местные органы власти должны предоставлять различные услуги, чтобы помогать родителям воспитывать детей дома;

• Голос ребенка также следует учитывать при принятии решения о его будущем;

• Для родителей и детей должен существовать эффективный механизм жалоб на местные органы власти, если те недовольны их услугами;

• Местные органы власти могут получать родительскую ответственность за детей только на основании распоряжения суда, которое родители могут оспаривать;

• Судебное распоряжение может последовать только в том случае, если его выдача будет лучшим выходом из ситуации; 1й шаг на пути у ребенка это "замещающая семья";

• Ненужные отсрочки судебного разбирательства могут нанести ущерб благосостоянию ребенка;

• Детей, которые не могут сидеть дома, следует поместить у родственников, если это возможно, или поблизости от их семей, чтобы братья и сестры, другие члены семьи могли поддерживать контакт друг с другом;

• Детей-инвалидов следует обеспечить таким же уровнем защиты, как и других детей;

• Местные оргаЕш власти должны учитывать расовое происхождение и религию детей, находящихся на их попечении, и также учитывать эти факторы при нахождении приемных семей, организации дневного ухода.

В Великобритании накоплен уникальный опыт правового регулирования проблем социального обеспечения.

После 1959 года в Великобритании проведены 2 крупные реформы законодательства о социальном обеспечении в 1975 году и *в* 1986 году, которые в советской правовой литературе не были предметом специальных монографических исследований. Между тем законодательство 1986 года отображает новые тенденции в развитии социального обеспечения, возникшие в 1980х годах и направленные на далекую перспективудо первой трети 21 века.

Этапы развития социального обеспечения, как их описывает Мачульская:

1 этап — laisserfaire, т.е невмешательства государства в регулирование отношений по материальному обеспечению стариков, нетрудоспособных и безработных граждан (до начала 20 века и принятия первых законов о социальном обеспечении);

2 этап ограниченного правительственного регулирования государством этих отношений (с начала 20 века до 2 мировой войны);

*3* этап активного управления социальным обеспечением со стороны государства (с конца 1940х годов до настоящего времени).

В период первоначального накопления капитала существовали отдельные гратисарные формы обеспечения, реципированные из феодального способа производства (государственное и общественное призрение, благотворительность, сбор милостыни и т.п.) По мере развития капитализма возникли формы коллективной взаимопомощи, например, дружескис общества на взносовой основе выплачивали пособия своим членам в случае утраты заработка изза болезни, инвалидности, старости, потери кормильца. В конце 19 века зародилась система оказания помощи безработным.

2й этап начался с принятия первых законов о социальном обеспечении: Закона "О компенсациях рабочим за увечье на производстве" 1907г., Закона "О пенсиях по старости" 1908г., Закона "О национальном страховании" 1911г. Эти законы заложили основу для формирования будущей структуры государственной системы социального обеспечения. Это этап ограниченного вмешательства государства в регулирование отношений по социальному обеспечению.

Начало 3го этапа эволюции социального обеспечения в Великобритании связано с воплощением в жизнь принципов социального обеспечения, разработанных У.Бевериджем и закрепленных в ряде новых законов:

"О национальном страховании" 1946г.;

"О страховании от производственных увечий" 1946г.;

"О семейных пособиях" 1945г.;

"О государственном вспомоществовании" 1948г.

Эволюция системы социального страхования в Великобритании с момента ее возникновения в 19081911 годах до принятия Закона "О национальном страховании" в 1959г. явилась предметом специального исследования в монографии В.Г.Каленского "Социальное законодательство Англии", изданной в 1969 году. Автором рассмотрены важнейшие положения послевоенной реформы законодательства о социальном обеспечении, осуществленной на основе плана У.Бевериджа, дана характеристика условий пенсионного обеспечения от предприятий.

Принципы социального страхования, сформулированные У.Бевериджем, нашли свое отражение в законодательстве многих стран мира и сегодня продолжают влиять на тенденции его развития. Идея У.Бевериджа в том, что социальное обеспечение в высокоразвитом обществе должно создаваться в результате сотрудничества между государством и гражданином, стала ключевой при проведении реформы 1986 года.

В результате реформы социального обеспечения 1986 года в Великобритании пособия по болезни и по беременности и родам переданы в ведение страховых программ, создаваемых на предприятиях. Следовательно, они практически перестали быть государственными пособиями, правовое регулирование, предоставления которых осуществляется актами парламента, и превратились в производственные пособия, условия назначения и выплаты которых определяются коллективным договором и договором найма. Право на государственное пособие по болезни и по беременности и родам сохранено при условии уплаты взносов лишь за теми гражданами, которые не участвуют в производственных страховых программах.

Особенности социального обеспечения в Великобритании на этапе активного управления им со стороны государства (с 1940х годов по настоящее время):

1. Завершение формирования системы социального обеспечения в двух организационноправовых формах — социального страхования и вспомоществования;

2. Практически всеобщий охват социальным обеспечением лиц, работающих по договору найма, а также его распространение в той или иной степени на самозанятое население и неработающих граждан;

3. Предоставление социального обеспечения во всех типичных случаях утраты заработка, а также в случае нуждаемости;

4. Рост расходов на социальное обеспечение;

5. Возникновение самостоятельной отрасли права — "Права социального обеспечения";

6. Централизация управления государственной системой социального обеспечения в рамках министерства здравоохранения и социального обеспечения.

Вспомоществование как реформа социального обеспечения — обеспечение граждан, чьих средств недостаточно для удовлетворения официально признанных минимальных потребностей.

Признаки вспомоществования как организационноправовой формы социального обеспечения:

1. Создание финансовой базы за счет средств государственного бюджета;

2. Субъекты отношений по оказанию вспомоществования — местные органы министерства здравоохранения и социального обеспечения и нуждающиеся граждане;

3. Основание выплаты пособий и пенсий — состояние "нуждаемости";

4. Назначение выплат в размере, восполняющем нехватку средств до установления минимальной суммы;

5. Наделение служащих органов социального обеспечения правом "усмотрения" при вынесении решений о предоставлении выплат;

6. Управление системой вспомоществования специальным подразделением Министерства здравоохранения и социального обеспечения.

До 1986 года большинство пособий по вспомоществованию назначались после "проверки нуждаемости", которая в настоящее время заменена "проверкой доходов". При разработке понятия и процедуры "проверки доходов" существует "базовая сумма еженедельного дохода". Право на пособие определяется путем сопоставления чистого еженедельного дохода гражданина с утвержденной правительством "базовой суммой".

Пособие выплачивается, если доход гражданина меньше "базовой суммы". Право на вспомоществование, помимо размера еженедельного дохода, зависит от возраста, места жительства, семейного положения и других факторов. Поэтому в апреле 1999 года в стране была введена общенациональная минимальная заработная плата. Первоначально она была установлена в размере 3,60 фунтов стерлингов в час для лиц в возрасте от 22 лет и старше, а позже была поднята до 3,70 фунтов. Уровень минимальной заработной платы повысился с октября 2001 года до 4,20 фунтов. Ставка для молодежи в июне 2000 года повысилась с 3,00 фунтов до 3,20 фунтов. От введения национальной минимальной заработной платы выиграли от 1,2 до 1,5 мил тонов низкооплачиваемых рабочих и их семей.

Политико-социальная и социально-демографическая ситуация в Великобритании. По свидетельству Т.Майера постепенно все индустриальные страны начина! ? осознавать, что на них надвигается демографический кризис. Вот це ый ряд признаков, определяющих масштаб демографических изменен! i. Так, за период с I960 по 1990 гг. численность семей, имеющих трор детей, сократилась во Франции на 31%, в Западной Германии на 41°/ в Италии на 25%, а в Испании даже на 61%. Огромное общественное значение имеет тот факт, что число бездетных женщин постоянно р .стет.

Исходя из сложившейся в Великобритании социально-политической и coциально-демографической ситуации, одним из главных приоритетов социальной и в частности семейной политики является преодоление такого социального явления, как социальная маргинализация. Этот термин относительно новый в британской политической лексике. Под социальной маргинализацией "подразумеваются бедность и низкие доходы, а в более широком смысле он включает в себя и некоторые причины и следствия нищеты". Иными словами, британское правительство рассматривает определение "социальная маргинализация" как условное обозначение "того, что может случиться, когда люди или районы переживают все названные выше проблемы одновременно (безработица, низкая квалификация и нехватка знаний, низкие доходы, плохие жилищные условия, высокий уровень преступности, плохое здоровье и разрушение семьи), в совокупности". Важно вынести из формулировки этого определения, которое опубликовано в правительственном документе и предоставлено во всемирной электронной сети то, что, все указанные проблемы взаимосвязаны и образуют порочный круг. "И только должным образом поняв этот процесс, можно проводить действительно эффективную социальную политику". В равной степени это высказывание можно отнести к осмыслению сущности конкретно семейной политики. Рассмотрим же в русле интересующей нас темы методы профилактики социальной маргинализации.

В Великобритании были выработаны политические стратегии, которые сгруппированы по следующим семи ключевым темам: дети, семья и школа; навыки, работа и доходы; жилье, (неблагополучные) районы и их население; межрасовые отношения; преступность; пожилые люди; здравоохранение, здоровье населения и недееспособность. Остановимся на проблеме "дети, семья и школа". Важно отметить, что британское правительство из всех вышеперечисленных проблем, именно проблему развития семьи и детей ставит на первое место и отмечает, что она — "существенно важна в борьбе против социальной маргинализации". Именно поэтому одним из обещаний правительства было устранить "детскую нищету" через 20 лет, а через 10 сократить в 2 раза.

Учитывая способы осуществления финансовых выплат государством, которые осуществляются за счет системы социального страхования. Правительство Великобритании, чтобы поддержать наиболее бедные , распространило пособие по беременности и родам на женщин, недостаточно зарабатывающих для того, чтобы оплатить государственное страхование. В итоге, с апреля 2003 года, период, в течение которого выплачивается установленное законом пособие по беременности и родам, увеличен с 18 до 26 недель. Размер этого пособия также увеличен и должен был достигнуть 100 фунтов в неделю. Кроме этого, каждый работающий отец будет иметь право на "отцовский" двухнедельный отпуск по уходу, который будет оплачиваться по тем же нормам и в течение того же периода, что и установленная законом оплата материнства.

В целях улучшения жизнедеятельности малообеспеченных семей в 1988 году был введен "Семейный кредит". Предназначается он для работающих родителей с детьми, имеющих низкий доход. Основой для назначения "семейного кредита" является оценка чистого, после уплаты налогов, дохода семейной пары. Выплаты начисляются на каждого взрослого с дополнением на детей в зависимости от их возраста. Если чистый доход просителей превосходит определенный предел, "семейный кредит" назначается в объеме 70%. Дети, родители которых получают "семейный кредит" не обеспечиваются бесплатным молоком в школе. Средние выплаты по "семейному кредиту" более 27 ф.ст. в неделю.

Структурное улучшение нового пособия выражается в том, что дополнительные выплаты на детей по "семейному кредиту" взаимосвязаны с выплатами по поддержке доходов, т.е. увеличение общей суммы пособий на детей одинаково и для безработного, получающего пособие по поддержке дохода, и для работающего, получающего семейный кредит. Это помогает избежать "ловушки безработицы". А то, что за основу при начислении пособия берется чистый доход, дает возможность избежать "ловушки нищеты": при росте заработной платы более высокий подоходный налог и взносы в национальную программу страхования не берутся в расчет.

В 1990 году на помощь семье было израсходовано около 10 млрд.ф.ст., почти на 25% больше в реальном выражении, чем в 1979 году. На выплаты по социальному обеспечению семьям с низким доходом израсходовано 5,4 млрд.ф.ст. "Семейный кредит" получают 300 тыс. семей, почти на 50% больше, чем семей, получающих дополнение к семейному доходу. Как правило, 98% "семейного кредита" выплачивается матерям. С 1988г. предусмотрено 350 млн.ф.ст. в год в реальном выражении на дополнительную помощь семьям с низким доходом. Рост размеров пособий по поддержке доходов и семейного кредита, выплачиваемых малообеспеченным семьям, опережает рост инфляции, что благотворно сказалось на положении 1,5 млн. семей с 3 млн. детей.

В целях недопущения нищеты и ущемления детей и молодых людей, правительство Великобритании создало "Фонд помощи детям". Одной из главных задач работы этого Фонда является повышение грамотности у детей, привитие им основных необходимых навыков. В марте 1999 года правительством начата программа "за отличные успехи в городах" в целях повышения качества обучения в больших городах. Начало многообещающее: школы на первом же этапе программы в кратчайшие сроки добились улучшения успеваемости. Также в 1999 году введены стипендии учащимся с целью помочь молодым людям из семей с низкими доходами продолжать учебу после того, как они закончат обязательное одиннадцатилетнее образование. Совокупный доход родителей при этом не должен превышать 30 тысяч фунтов стерлингов. Стипендия выдается только после того, как будет молодым человеком будет подписано соглашение, в котором он обязуется хорошо учиться, посещать занятия. За это положены дополнительные премии или стипендии.

Как гласят правительственные документы Великобритании, в 1999 году была предпринята попытка проведения политики профилактики подростковой беременности с помощью просвещения и совершенствовапня полового воспитания. Особое внимание уделяется работе с несовершеннолетними правонарушителями в местах заключения, а также с представителями этнических меньшинств. Несовершеннолетним матерямподросткам оказывается помощь в виде услуг и выплаты пособий на ребенка. В 2002 году начаты шесть новых проектов по обеспечению жильем 1617летних родителей, которые не могут жить дома со своими родителями. В 2003 году бесплатное жилье должно предоставляться всем нуждающимся 16 и 17летним родителям.

Поддержку рабочим семьям правительство в Великобритании оказывает посредством предоставления отсрочки уплаты налога. Это означает, что с июня 2001 года семьи должны были получать в среднем почти на 35 фунтов в неделю больше, чем раньше.

С апреля 2001 года одиноким родителям гарантированы:

1) благодаря налоговой скидке для рабочих семей минимальный доход 214 фунтов в неделю при 35часовой рабочей неделе,

2) финансовая помощь на затраты, связанные с трудоустройством. В итоге, число детей в семьях, где никто не работает, с 17,9% в

1997 году уменьшилось до 15,1% в 2001г.

Следующая мера, предпринятая правительством имеет важный характер в деле предотвращения безработицы и наращивания человеческого потенциала. Для помощи предпринимателям из бедных слоев и районов был основан фонд "Феникс" (96 миллионов фунтов за 4 с лишним лет).

Пособия на жилье. Единая программа на жилье введена законом о социальном обеспечении 1986 года. Пособия полагаются тем квартиросъемщикам в государственном и частном секторе, которые получают выплаты по поддержке доходов. Пособие рассчитывается на основе чистых доходов, за вычетом налогов, и не выплачивается тем, у кого сумма сбережений превышает установленный законом уровень. Как правило, пособие возмещает 100% арендной платы и 80% подушного налога (до 1990г. налога на домохозяйство). Платежи процентов по закладным не возмещаются, но частично занятые работники могут получить компенсацию через пособие по поддержке доходов.

В целях сохранения социальной арендной платы на справедливом, посильном уровне и значительно ниже уровня в частном секторе, правительство Великобритании направляет бюджетные инвестиции в жилищное хозяйство. Например, в 2004 году будет направлено 872 миллиона фунтов. К 2010 году стоит цель "добиться, чтобы все жилье было высокого качества.. .".

Местные власти оказывают также помощь бездомным. В 1988г. имелось более 100 тыс. пустующих зданий, принадлежавших муниципалитетам, и около 100 тыс. бездомных семей. Многие местные власти, количество бездомных, на территории которых особенно велико, зачастую плохо информированы о наличии заброшенных помещений. По данным 1988 года только в Лондоне имелось 25 тыс. пустующих муниципальных домов. Приведение в порядок заброшешюго жилья не только снизило бы численность бездомных семей, но и освободило бы местные власти от устройства дорогостоящих домов, предоставляющих постель и завтрак.

Согласно статистическим данным в Великобритании было наибольшее в ЕС число детей, вырастающих в семьях безработных.

На улучшение воспитания здорового поколения влияют созданные в Великобритании специальные бригады по несовершеннолетним правонарушителям. Их цель состоит в том, чтобы содействовать сокращению молодежной преступности путем взятия совместно с местными органами на поруки на законном основании лиц, впервые совершивших преступление (закон о преступности и нарушении общественного порядка 1998 года). Тем же законом устанавливается ответственность за действия, связанные с наркотиками. Более поздним распоряжением в Англии и Уэльсе была введена экспериментальная программа, по которой наркоманы, совершившие правонарушение, подлежат принудительному лечению по суду. По оценкам специалистов, благодаря этой программе, количество преступлений, в частности нападений с целью ограбления, должно было снизится на 700 тысяч в год.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что несмотря на впечатляющее количество применяемых мер английским правительством, последнее недовольно сложившимся социальным положением. Согласно высказываниям лидера английских тори Й.Дункана Смита, уровень социальных услуг, оказываемых британским государством населению страны, ниже того уровня, который существует во Франции и Германии и скорее соответствует уровню стран третьего мира (10 октября 2001г.). Самыми главными болевыми точками он считает низкий уровень здравоохранения и возможности получения молодежью достойного образования. Таким образом, среди основных вопросов, связанных с социальной политикой Великобритании, можно выделить защиту прав личности, соблюдение гражданских свобод, здравоохранение и систему образования. Самой главной задачей консервативной партии на ближайшие годы Смит видит в создании такой коалиции из благотворительных организаций и церквей, общественности и представителей частного сектора, которая даст наилучшие результаты. Возможно, если осмыслить эту идею и воплотить, (возможно, и с некоторыми поправками) в условиях российской действительности, то это может дать положительные результаты.

Каждый работающий отец в Великобритании будет иметь право на "отцовский" двухнедельный отпуск по уходу, который будет оплачиваться по тем же нормам и в течение того же периода, что и установленная законом оплата материнства — у нас, например, такая льгота не предусмотрена.

\Малоимущими семьи назначаются исходя из оценки доходов. Пособия и всевозможные услуги назначаются в процентном соотношении к выплачиваемому пособию и имеющемуся доходу семьи. Например, если чистый доход просителей превосходит определенный предел, "семейный кредит" назначается в объеме 70%.

В 1999 году в Великобритании введены стипендии учащимся с целью помочь молодым людям из семей с низкими доходами продолжать учебу после того, как они закончат обязательное одиннадцатилетнее образование. Таким способом правительство Великобритании делает упор на повышение уровня образования у молодого поколения путем предоставления стипендий, наград.

Поддержку рабочим семьям правительство в Великобритании оказывает посредством предоставления отсрочки уплаты налога. Оказывается помощь предпринимателям из бедных слоев населения. Пособия полагаются тем квартиросъемщикам в государственном и частном секторе, которые получают выплаты по поддержке доходов.

Таким образом, между шведской и британской моделями социально-правовой защиты есть немало общего, но и много различий. Вот, на мой взгляд, наиболее значимые. Хотелось бы начать с того, что социальная, в том числе и семейная политика каждой из рассматриваемой мной страны имеет свои принципы: Англия либеральные, Швеция — социально-демократические. Соответственно, построены системы социально-правовой защиты семьи в этих странах поразному. Но главное, что правительства Великобритании и Швеции проводя социальную политику, ставят на первое место проблемы семьи и детей и считают ее одной из ключевых. Например, либерализм в Великобритании на законодательном уровне проявился в проведении реформы социального обеспечения в 1986 году, в результате которой пособия по беременности и родам перестали быть государственными и превратились в производственные. Проведение политики профилактики подростковой беременности с помощью просвещения и совершенствования полового воспитания, и действующая система отсрочки уплаты налогов рабочим семьям свидетельствуют об охране института семьи. На институциональном уровне правительство Великобритании пытается добиться сокращения молодежной преступности путем создания специальных бригад по несовершеннолетним правонарушителям.

Социально-демократические принципы шведской модели социально-правовой защиты семьи находят свое воплощение в провозглашенных лозунгах: "Равное распределение общественных благ", "Благополучие для всех". Что касается Швеции, то на законодательном уровне примером может служить система страхования, которая охватывает широкий круг категорий населения. Кроме того, семейная политика регулируется не только путем социального обеспечения, но и с помощью налогового законодательства, медицинского страхования, проявляющегося в бесплатном начальном и среднем образовании, бесплатном здравоохранении н стоматологии для детей и подростков. В Швеции скоординирована деятельность социальных служб на уровне коммуны, тем самым, на институциональном уровне правительство разрешило вопрос осуществления социально-правовой помощи семье.

Можно выделить некоторые общие моменты в проведении семейной политики рассматриваемых стран. Большое значение правительство и той и другой страны придают "отцовскому" отпуску по уходу за ребенком каждому работающему отцу. Разница лишь в том, что в Швеции он по сроку равен одному месяцу, а в Великобритании этот отпуск в два раза короче.

Проанализировав способы проведения семейной политики правительством Великобритании и правительством Швеции, можно прийти к выводу, что потребительский кредит является более предпочтительной формой социальной защиты малообеспеченных и среднеобеспеченных семей, т.к. он, вследствие своей возвратности и платности, может выступать достаточно сильным экономическим стимулом к трудовой деятельности. В деле построения системы социально-правовой защиты семьи Советский Союз руководствовался социалистическими принципами. Сущность деятельности советского государства в этом направлении будет рассмотрена в следующей части работы.

**1.3 Социально-правовая защита семьи в советский период**

Чтобы понять сущность деятельности советского государства в вопросах осуществления социально-правовой защиты семьи, необходимо выявить характерные черты государственного законотворчества и управления. А также попытаться обобщить теоретические аспекты права социального обеспечения и законодательства о браке и семье. Выработанные нормы поведения людей и закрепленные законодательно не появляются "из ниоткуда". Их появление провоцирует само общество. Но в условиях тоталитарного режима, господствовавшего в Советской России на протяжении нескольких десятилетий, данное утверждение было бы не совсем правильно. Особенности взаимодействия семьи и государства, осуществление социально-правовой защиты семьи государством и влияние последнего на формирование определенной идеологии и тем самым на жизнедеятельность семьи будут рассмотрены в настоящем параграфе.

Прежде чем перейти к детальному рассмотрению особенностей социально-правовой защиты семьи в советской России, необходимо дать краткую характеристику изучаемому периоду. Он характеризуется либеральным законодательством и легитимизацией ряда запрещенных в имперский период индивидуальных, в том числе сексуальных прав и свобод. Декрет "О гражданском браке, детях и ведении книг актов гражданского состояния" от 18 декабря 1917 года утвердил единую процедуру гражданской светской регистрации брака, отменив церковную как единственно легитимную и легальную. Кроме того, было узаконено формальное равенство женщин и мужчин во всех сферах жизни по обеспечению равного доступа к работе, образованию, социальным услугам и благам. Россия была не только одной из первых стран мира, провозгласившей равенство полов, но и первой страной, в которой начала проводиться направленная социальная политика по созданию условий для реализации равных прав и возможностей для женщин. Благодаря такой политике государства в СССР на практике была создана одна из первых в мире эмансипаторских в отношении женщин и детей система социального обеспечения. Речь идет о широком спектре социальных гарантий и льгот, существовавших в СССР, как всеобщих (вне зависимости от пола), так и специфически женских. Укажу лишь на основные из них: гарантированный государством доступ к всеобщему среднему образованию, бесплатное высшее образование и гарантированное трудоустройство, помощь в получении квартиры, профессионального образования, сеть доступных государственных дошкольных и школьных учреждений, дополненных системой внеклассного образования и развития школьников, гарантированная оплата больничных листов, отпусков по беременности, родам и т.п. В результате законодательных преобразований сформировалась эмансипация женщин, которой во многом способствовали введение облегченной процедуры развода и легализации абортов.

Развод, регистрировавшийся и санкционировавшийся церковью, в истории Российской империи отнюдь не всегда был сложной процедурой. Так, до 1730г. желающим развестись было достаточно обратиться к приходскому священнику и получить от него разводное письмо документ, фиксировавший и подтверждавший развод. Начиная с 1760х г.г. и вплоть до 1860хг.г. официальный развод был распространен в городской среде, среди крестьянства же практиковались несанкционированные церковью "самовольные разводы". Другая ситуация обстоит в отношении производства абортов. За аборт по уголовному уложению 1903 года существовала уголовная ответственность для врача (до 6 лет) и матери (до 3 лет). Таким образом, официально признанная эмансипация женщин после 1917 года лишь ненамного облегчила процедуру развода, а вот производство абортов стало более простой процедурой. В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа Россия объявлялась Республикой Советов. Известно, что при республиканской форме правления единственным источником власти по закону является народное большинство. Народ как единственный источник власти и носитель суверенитета обладает учредительной властью и воплощает (осуществляет) данные полномочия через важнейший институт демократии Конституцию. Конституция обладает рядом свойств, одним из которых является реальность. "Реальность характеризует Конституцию тогда, когда ее предписания исполнимы и гарантированы в условиях режима законности и правопорядка". Конституции, не гарантирующие права и свободы человека и гражданина, являются фиктивными. Они носят декларативный характер, наполнены социальной демагогией и реально не гарантируют элементарных гражданских прав. Фиктивные конституции характерны для стран с авторитарными и тоталитарными политическими режимами. Примером тому может служить период становления советской республики. "Роль конституционного регулирования была резко снижена разгоравшейся гражданской войной, которая оказала огромное деформирующее воздействие на советскую государственность, резко ускорив свертывание демократических процессов...".

Всего, за годы советской власти были изданы четыре Конституции, которые "являлись последовательными шагами в направлении формирования советской социалистической правовой системы". Основу формирования советской социалистической правовой системы заложила первая Конституция РСФСР (1918 г.), которая закрепляла образование первой советской федерации РСФСР. Роль намечавшегося конституционного регулирования была резко снижена надвигавшейся гражданской войной. После принятия Конституции Советского Союза в 1924г. окончательно утвердилась однопартийная система в государстве. Характерной чертой второй Конституции являлось отсутствие характеристик общественного устройства союзного государства, глав о правах и обязанностях граждан, избирательном праве и местных органах власти. Таким образом, ко времени принятия Конституции в стране сложилась форма политического устройства, под названием "диктатура партии". В период перехода власти в руки Иосифа Сталина постепенно укреплялась административнокомандная система, усиливалось значение центра. Это был период основания тоталитарного строя в стране. В результате, появившаяся на свет третья Конституция Советского Союза в 1936г. впервые закрепляет особое положение коммунистической партии в системе государственных учреждений СССР. На этот раз был расширен перечень прав и свобод граждан, где законодательно закреплялись неприкосновенность личности, свобода совести, свобода слова, печати, собрания и митингов, тайна переписки, ограничение права личной собственности и закрепление социально-экономических права на труд, на отдых, образование, материальное обеспечение. Позже принятая Конституция СССР 1977 года содержала демократические положения, которые, однако, не могли быть реализованы в условиях коммунистической диктатуры. Необходимо сказать также о важной черте, характеризующей современные демократические конституции это прямое действие. "Прямое действие Конституции означает, вопервых, что нормы конституции обязательны для органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также для органов местного самоуправления; а вовторых, что гражданин, который считает нарушенными свои права, может обратиться в суд, ссылаясь исключительно на соответствующую статью конституции, и суд не вправе отказать в рассмотрении дела, ссылаясь на то, что нет конкретизирующих данную норму законов или подзаконных актов". Но Конституция, существовавшая в СССР, не имела прямого действия, она являлась политическим и декларативным документом и применялась только путем конкретизации своих конституционных норм в других нормативных актах. Конституция являлась главным источником всех отраслей советского права, в том числе и семейного законодательства.

Термин "источник права" обычно имеет два значения. Первое раскрывает причину создания права. Правообразующей силой в основном выступает государство, закрепляющее в праве волю и интересы народа или только господствующего класса, исходя из соответствующих социально-экономических и политических условий жизни общества.Второе значение понятия источника права характеризует его юридическую природу. В этом смысле оно отражает результаты правотворческой деятельности. Ими служат разнообразные нормативно-правовые акты, принимаемые уполномоченными на то органами государства в соответствии с предоставленными им правами.

В зависимости от степени юридической силы различаются два основных вида источников права: законы и подзаконные акты. Главенствующим и определяющим источником советского права служили Основные Законы Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик. Законы обладают высшей юридической силой и приоритетом по сравнению с любыми другими нормативными актами. Это объясняется тем, что законы принимались высшими органами государственной власти съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных и автономных республик, депутаты которых непосредственно представляли волю народа. В других случаях законы принимались непосредственно путем всенародного голосования (референдума).

Среди источников права важное место занимают указы Президиума Верховного Совета СССР и указы Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик. По своему юридическому рангу они относятся к подзаконным актам. Указы, изменяющие или дополняющие закон, подлежат утверждению на очередной сессии Верховного Совета, и в этом случае приобретают силу закона.

К подзаконным актам относятся акты местных органов государственной власти и управления, акты исполнительных и распорядительных органов государственной власти всех ступеней (постановления и распоряжения Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик, решения исполкомов местных Советов народных депутатов, приказы, инструкции общесоюзных, союзнореспубликанских и республиканских органов отраслевого управления). К подзаконным относились соответствующие акты общественных организаций (профсоюзов, комсомола, кооперативных и других организаций), которые согласно Конституции СССР и своим уставным задачам участвовали в управлении государственными делами. В частности, по различным вопросам экономического и социального развития они принимали акты совместно с государственными органами (например, ряд постановлений принимались Советом Министров СССР и ВЦСПС).

Все вопросы, касающиеся брака и семьи, в СССР регулировались законами, издававшимися Советским государством. Наиболее важные из этих законов были сведены в Кодексы. В РСФСР действовали Кодекс законов о браке, семье и опеке, гражданский, жилищный, трудовой (каждая союзная республика имела право издавать свои законодательные акты, в т.ч. и Кодексы). Нужно отметить, что члены семьи могут выступать субъектами правоотношений не только в области действия Кодекса о браке семье и опеке, но и жилищного законодательства, законов о социальном обеспечении, гражданского и административного кодексов. Об этом свидетельствует немало литературы советского периода. Прежде чем перейти к рассматреншо особенностей советского законодательства о семье, необходимо упомянуть об общих принципах советского права. Как известно, принципы определяют сущность и содержание права. К ним можно отнести: классовый характер (выражающийся в защите интересов трудящихся, нормы советского права устанавливали объем правоспособности бедняков, середняков, кулаков...); руководящая роль КПСС в развитии советского права (общеизвестно, что даже главный Прокурор Советской Республики назначался Высшим органом управления государства); всемерная охрана социалистической собственности как экономической основы общественного строя; социалистический демократизм; интернационализм; гуманизм; научная обоснованность права.

Можно отметить принцип гуманизма, на котором основывались нормы "охраны материнства и младенчества, оказание материальной помощи нетрудоспособным, установление равенства женщин с мужчинами таково содержание многих декретов, проекты которых были написаны В.И.Лениным".

На протяжении всего периода существования советского государства происходило становление права. Логично, что с изменениями общественных настроений, менялись и подходы к трактовке принципов и норм права. Ленинские принципы постепенно видоизменялись под влиянием естественного развития общества.

Под правовыми принципами понимались руководящие положения социалистического права, его основные начала, выражающие объективные закономерности, тенденции и потребности общества, определяющие сущность всей системы или отрасли права и имеющие в силу их правового закрепления общеобязательное значение.

Принципы советского права социального обеспечения в общем виде не были сформулированы ни в Конституции СССР, ни в законодатсльстве о социальном обеспечении. Они были выведены из анализа и установления общих, наиболее существенных черт фактического содержания совокупности норм права социального обеспечения.

Принципы права социального обеспечения представляли собой объективные закономерности, руководящие идеи, которые лежат в основе законодательства о социальном обеспечении и проходят через всю систему социального обеспечения. Советские принципы права социального обеспечения отражали закономерности экономического развития социалистического государства и главные цели экономической политики КПСС и сформулированы они были под непосредственным влиянием требований рабочей страховой программы, разработанной В.И.Лениным в 1912 году.

Основными принципами советского права социального обеспечения являлись: всеобщность и доступность социального обеспечения; всесторонность и многообразие видов социального обеспечения; социальное обеспечение за счет государственных и общественных средств; социальное обеспечение в размерах, соответствующих сложившемуся уровню удовлетворения потребностей граждан на данном этапе развития общества; осуществление социального обеспечения самими трудящимися через органы государственного управления и общественные организации.

Несколько слов о самых значительных принципах советского права социального обеспечения. Второй принцип всесторонности и многообразии видов социального обеспечения заключался в следующем. Основными видами социального обеспечения в СССР являлись: пенсии, пособия, социальное обслуживание и натуральная помощь.

Пенсии основной, самый массовый вид обеспечения, главный источник средств существования для пенсионеров. На их выплату расходуется большая часть средств социального обеспечения. Пенсии в свою очередь подразделяются на несколько подвидов: пенсии по старости; пенсии по инвалидности; пенсии по случаю потери кормильца; пенсии за выслугу лет; персональные пенсии.

Пособия играют важную роль в системе социального обеспечения. Пенсии и пособия являются материальной помощью, выдаваемой в форме денежных выплат. Социальное обслуживание и натуральная помощь были предусмотрены законодательством о социальном обеспечении и оказывались в натуральной форме или в виде положительных действий со стороны государственных органов или общественных организаций. Например, протезирование, предоставление средств передвижения инвалидам, содержание в домахинтернатах для престарелых и инвалидов, бесплатно профессиональное обучение (переобучение) инвалидов, врачебнотрудовое экспертное обследование с целью определения степени утраты трудоспособности и рекомендации посильных видов труда, оказание помощи в трудоустройстве инвалидам и контроль за их рациональным трудоустройством на предприятиях, в учреждениях и организациях, санаторнокурортное лечение, содержание детей в дошкольных и внешкольных детских учреждениях, а также другие многочисленные услуги, льготы и преимущества, установленные для нетрудоспособных членов общества.

Перечисленные выше виды социального обеспечения предоставлялись нетрудоспособным членам семьи в различных правовых формах: государственное социальное страхование рабочих и служащих и некоторых других лиц; социальное страхование колхозников; социальное обеспечение колхозников за счет централизованного союзного фонда социального обеспечения колхозников; социальное обеспечение за счет ассигнований из государственного бюджета; обеспечение за счет специальных фондов отдельных колхозов и некоторых других общественных организаций.

Каждая из этих форм социального обеспечения имела свои, как правило, специфические виды обеспечения, круг обеспечиваемых, способ образования фонда, из которого производится обеспечение и осуществляющие его органы.

Третий принцип советского права социального обеспечения: социальное обеспечение за счет государственных и общественных средств. Социальное обеспечение в СССР осуществлялось за счет общественных фондов потребления без какихлибо взносов самих трудящихся. Принцип обеспечения за счет государственных и общественных средств закреплен в ст. 23 Конституции СССР (1977 года) в виде указания на общественные фонды потребления как источники обеспечения, а также в ст. 43 Конституции СССР (1977 г.) в виде указания на социальное страхование как основную организационноправовую форму образования фондов социального обеспечения.

Основными организационными фондами, за счет которых финансировались расходы на социальное обеспечение, являлся государственный бюджет, в том числе его составная часть бюджет государственного социального страхования и два других фонда, централизованных в масштабе всей страны, фонд социального обеспечения и фонд социального страхования колхозников.

Бюджет государственного социального страхования образовывался из страховых взносов предприятий, учреждений, организаций и дополнительных ассигнований государства сверх страховых взносов в необходимой сумме за счет государственного бюджета.

Суть шестого принципа в том, что важная роль в повседневном осуществлении социального обеспечения принадлежала профессиональным союзам. Представители профсоюзов входили в состав комиссий по назначению пенсий, врачебнотрудовых экспертных комиссий.

Международноправовые акты служат своеобразным источником советского права социального обеспечения при условии, что они заключены между СССР и другими государствами, либо к ним присоединился СССР или они приняты с его участием. Например, Всеобщая Декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., провозглашает право каждого человека на социальное обеспечение и содержит основные принципы, обусловливающие возможность пользоваться социальной помощью. Таким же источником права служит ратифицированный в 1973 году СССР Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в котором признается право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

Кроме того, источники отрасли права социального обеспечения можно классифицировать по основным видам социального обеспечения: пенсии и пособия, профессиональное обучение и трудовое устройство инвалидов, социальнобытовое, жилищно-коммунальное обслуживание, медицинское обслуживание пенсионеров, врачебнотрудовая экспертиза, протезноортопедическая помощь, обеспечение специальными транспортными средствами, льготы по проезду в общественном транспорте, льготы в налогах и сборах, а также различные виды социального обеспечения, предусмотренные международноправовыми соглашениями и договорами СССР в области социального обеспечения.

Право на пенсию входило в систему основных прав граждан СССР, закрепленных в ст. 43 Конституции СССР (1977 г.). В ней установлены основные виды пенсий и принцип их выплаты за счет государства и колхозов. В Законе о государственных пенсиях, принятом Верховным Советом СССР 14 июля 1956 г. показана дифференциация по трем главным основаниям: категории граждан, на которых они распространяются; виды пенсии и основания пенсионного обеспечения, а также орган, который их назначает.

Нормативные акты о пособиях. Право граждан на пособия и условия их предоставления были закреплены как в законах, так и подзаконных актах.

Пособие по беременности и родам женщинам членам колхоза назначалось в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 4 ноября 1964 г. № 915.

Пособие на детей малообеспеченным семьям из числа членов колхозов, рабочих и служащих, работающих в колхозах по трудовому договору, назначалось в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 25 сентября 1974 г. № 752.

Пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста одного года женщинам членам колхозов, а также женщинам, работающим в колхозах по трудовым договорам, выплачивались колхозами в соответствии с постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 2 сентября 1981 г. № 865.

Условия обеспечения пособиями в порядке государственной помощи семьям, имеющим детей, устанавливались, как правило, общесоюзными актами. Так, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 января 1981 г. № 235 работающим матерям предоставлялся частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до достижения им года и дополнительный отпуск без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет.

Пособия на детей малообеспеченным семьям были установлены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. "О введении пособий на детей малообеспеченным семьям". Назначение и выплата пособий на детей военнослужащих срочной службы были предусмотрены постановлением Совета Министров СССР от 25 октября 1963 г. № 1108 "О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы".

Основным правовым источником, определяющим право на ежемесячные пособия инвалидов с детства, являлось постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 27 марта 1986 г. № 400 "О мерах по дальнейшему улучшению условий жизни инвалидов с детства".

Развитие традиционных в наше время видов обеспечения и новых форм для того времени социального обеспечения, в частности надомного обслуживания одиноких лиц, было закреплено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 января 1981 г. № 236 "О мерах по дальнейшему улучшению социального обеспечения населения" и постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 14 мая 1985 г. № 436 "О первоочередных мерах по улучшению материального благосостояния малообеспеченных пенсионеров и семей, усилению заботы об одиноких престарелых гражданах".

В ст. ст. 40 и 43 Конституции СССР (1977 г.) трудовое устройство рассматривалось в качестве одной из важных гарантий права на труд для всех граждан СССР и как дополнительная гарантия в системе социального обеспечения для лиц, частично утративших трудоспособность.

Порядок обучения детей, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии, установлен в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании, утвержденных Верховным Советом СССР 19 июля 1973 г.

Обучение инвалидов и других категорий нетрудоспособных в учебных заведениях, находящихся в ведении органов социального обеспечения, регулируется в основном актами союзных республик. В частности, порядок приема инвалидов в профессиональнотехнические училищаинтернаты определяется актами (положениями) министерства социалыюго обеспечения союзной республики, в ведении которой находится данное учебное заведение.

Охарактеризовать специфику социально-правовой защиты семьи нам помогут не только принципы права социального обеспечения, но также принципы законодательства о браке и семье.

Итак, общими принципами, характеризующими советское законодательство о браке и семье, являлись:

признание и охрана брака как свободного и абсолютно добровольного союза между мужчиной и женщиной, имеющего целью образование семьи и оформляемого государственной регистрацией, как серьезного акта гражданского состояния;

полное равенство прав женщины и мужчины, вступивших в брак, в вопросах личных и имущественных взаимоотношений;

полное равенство прав и обязанностей родителей по отношению к детям при широкой государственной помощи делу воспитания детей.

Равноправие супругов — основной принцип советского семейного законодательства. Предпосылкой формирования данного принципа в советском праве послужила марксистская теория социального равенства, на основе которой формулировались важнейшие нормативно-правовые акты того времени. "Неравенство полов в общественной жизни обусловлено многими факторами, главными из которых являются физиологические особенности организма того и другого полов, классовое разделение общества, историческое наследие". Положение женщины в обществе всецело зависит от его социального уклада. Марксизм исходит из того, что освобождение женщины невозможно до тех пор, пока она отстранена от общественного труда, поскольку труд в обществе является тем экономическим фундаментом, без которого совершенно невозможно равенство женщин и мужчин. Употребляя термин "равенство", марксисты всегда подразумевали "общественное равенство, равенство общественного положения". Поскольку и марксистская наука под равенством понимает "...право на равные политические и соответственно — социальное значение всех людей или, по крайней мере, всех граждан данного государства...", то можно говорить о равноправии граждан как о равенстве перед законом, т.е. о "правовом равенстве". Таким образом, "равенство представляет собой сложное содержание идей, представлений о месте и назначении личности в обществе, об отношении ее к средствам производства, распределению продукта и т.п. Формой же проявления и закрепления этих идей и представлений служит понятие равноправия, через которое они закрепляются в нормах права". Для того чтобы обеспечить реальное равноправие в сфере общественных отношений, существуют различные правовые нормы, воплощенные в Кодексах РСФСР: О браке и семье, Трудовом, Жилищном. Предусмотренные социальные льготы, пособия для женщин гарантировали определенные правовые "привилегии" для женщин.

Одним из первых декретов советской власти, принятых еще в декабре 1917 г., был Декрет о разводе. Первый брачносемейный Кодекс был принят 18 декабря 1917 года.

Первый советский кодекс законов о браке, семье и опеке 1926г. (утвержден в ноябре 1926 года, с 1 января 1927 года введен в действие) провозглашает свободу выбора будущих супругов, уравнение женщины в ее правах с мужчиной. Была установлена регистрация брака в целях защиты прав женщины, защиты личных и имущественных прав и интересов супругов и их детей. Государство упразднило церковный брак, признало его недействительным, отменило обет безбрачия представителям как черного, так и белого духовенства. Имел силу лишь брак, зарегистрированный в специально отведенном для этого месте и записанный в органах Записи Актов Гражданского Состояния. Кодекс упрощает процедуру развода, таинство совершения бракосочетания исчезло, "Тут простое соглашение и ничего более". Впоследствии окажется, "...как просто они сошлись, так же просто они и разойдутся". Затем процедура развода усложняется. Вступающие в брак дают подписку о том, что нет законных препятствий к регистрации их брака, что они взаимно осведомлены о состоянии их здоровья, а также о том, в который по счету брак каждый из них вступает, и имеются ли дети от предыдущих браков. Сообщение ложных сведений вступающими в брак при его регистрации и сокрытие обстоятельств, препятствующих вступлению в брак, являются преступлением, предусмотренным ст.88 Уголовного Кодекса РСФСР (и соответствующими статьями уголовных других союзных республик), и карается лишением свободы или исправительнотрудовыми работами на срок до 1 года или штрафом до 1000 рублей. В настоящее время в момент подачи заявления представители органов ЗАГСа не требуют исполнения вышеизложенной процедуры от вступающих в брак. Первый Кодекс уничтожил разницу между детьми законными и незаконными, т.е. наделил всех детей одинаковыми правами (ст.133).

Имущественные отношения супругов регулировались нормами Гражданского Кодекса РСФСР, главным принципом которых являлось полное равноправие супругов. Согласно этому принципу, как это указано в ст. 10 Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР, имущество, принадлежавшее супругам до вступления в брак, остается их личным раздельным имуществом, а имущество, нажитое супругами за время брака, считается их общим имуществом. В случае развода, общее имущество подлежит разделу, независимо от того, кем оно приобретено. Подобная мера основывалась на том, что труд жены по ведению домашнего хозяйства и воспитанию детей принимается во внимание наравне с трудом мужа (принцип равноправия супругов).

Вопросы воспитания детей в случае разногласия родителей, разрешали органы опеки и попечительства при участии родителей и всегда с учетом, прежде всего интересов детей. В современном Гражданском Кодексе указан возраст ребенка, после достижения которого он вправе выбрать одного из родителей в случае их развода с которым хотел бы проживать. Право на свидание с детьми по советскому законодательству сохраняли и родители, лишенные родительских прав, если только эти свидания не были вредны для ребенка.

Статья 14 Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР предусматривала право на получение материального содержания нуждающегося бывшего супруга от другого супруга, при условии, что суд признал последнего в состоянии оказать ему поддержку. После расторжения брака, право одного из супругов на получение алиментов от другого возникало при наличии одновременно 3х условий: если супруг, желающий получить алименты, является нетрудоспособным; если он нуждается в материальной поддержке другого супруга; и если второй супруг в состоянии оказать ему материальную поддержку. В случае отсутствия хотя бы одного из этих условий у супруга не возникало права на получение алиментов от другого супруга. При наличии нерасторгнутого брака, никакого срока для обязанности взаимного содержания нет и быть не могло. Пока брак существовал, он порождал права и обязанности, в том числе обязанности супруга содержать второго нетрудоспособного и неимущего супруга. При наличии всех необходимых условий, согласно ст. 15 Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР, нетрудоспособный бывший нуждающийся супруг вправе мог получать алименты после прекращения брака только в течение 1 года.

В целях социально-правовой защиты и поддержки материнства и детства в случаях отказа супруга материально поддерживать свою супругу в период беременности и родов, суд по иску матери вправе вынести решение о взыскании с отца ребенка средств на содержание ее в указанный период (ст.14, 15 Кодекса законов о браке, семье и опеке РСФСР, Постановление Пленума Верховного суда СССР от 4 августа 1950г. (п.7)).

Советская власть Законом от 18 ноября 1920 года разрешила производство абортов (искусственное прерывание беременности) для женщин пока, как писали Народный Комиссариат здравоохранения и Народный Комиссариат юстиции, "моральные пережитки и тяжелые экономические условия настоящего еще вынуждают часть женщин решаться на эту операцию". В 1936 году Правительство СССР постановило запретить аборты (Постановление ЦИК и СНК от 27 июня 1936г. "О запрещении абортов, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной помощи многосемейным, расширении сети родильных домов, детских садов, яслей, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве о разводах"). Причиной издания данного Постановления являлось стимулирование деторождения в семье. Наряду с отменой искусственного прерывания беременности, правительство разработало комплекс мер по увеличению материальной помощи роженицам и установило государственную помощь многосемейным, например, увеличило размер пособия на кормление ребенка, устанавило выдачу пособий незастрахованным женщинам за счет касс взаимопомощи. Вместо того чтобы убеждать, что аборт вреден и опасен для здоровья, государство "силой" заставляло женщину рожать детей, об этом свидетельствует ст.4, раздел I Закона. Можно ли было ставить вопрос о запрещении абортов в случаях, когда существующие в то время жилищные условия многим рабочим и служащим не позволяли иметь больше 23 детей. Об этом свидетельствуют многочисленные источники того времени.

Все же, спустя несколько месяцев, Совет Народных Комиссаров издает Постановление, и тем самым, разрешает операцию искусственного прерывания беременности, в случаях, когда "продолжение беременности представляет угрозу жизни или грозит тяжелым ущербом здоровью женщины, а равно при наличии передающихся по наследству тяжелых заболеваний родителей". Впоследствии Указом Верховного Совета от 23 ноября 1955 года было отменено запрещение абортов, в целях устранения, причинения вреда здоровью женщин внебольничными операциями, а также предоставляя возможность женщине самой решать вопрос о материнстве.

Последствия Первой Мировой Войны "сказались на численном составе рабочей силы— Неслучайно в 1930 году при президиуме Центрального Комитета Союза ССР был образован Комитет по улучшению труда и быта работниц и крестьянок. В круг деятельности Комитета входили вопросы переподготовки женской рабочей силы для промышленности, сельского хозяйства, других отраслей народного хозяйства и культурного строительства, борьбы с беспризорностью и проституцией, пропаганды содействия организации общественного питания, обслуживания детей и содействия организации нового быта и многие другие вопросы.

Вынужденные мероприятия по вовлечению женщин в общее производство, проводимые правительством отрицательно влияли на институт семьи. Действия советского правительства можно было оправдать таким образом, что стране необходимо было срочно преодолевать настигнувшие ее кризисы после 1 Мировой Войны, и для этого был неизбежен всеобщий контроль и жесткая организация трудовой и общественной жизни. Но всетаки большинство женщин в СССР трудились на непрестижных и малооплачиваемых рабочих местах и даже на тех участках, где их труд запрещен законодательно (ночные смены, вредные условия). Доля женщин на руководящих постах невысокая: в промышленности при переходе от низшего звена управления к высшему она снизилась в конце 1980х г.г. с 30% до 8%.'

Государство способствовало организации детских садов, яслей для женщин, занятых на производстве на промышленных предприятиях. В Постановлении СНК РСФСР от 29 июня 1927 года "Об усилении обслуживания яслями работниц промышленных предприятий" предусматривается участие предприятий в расходах по содержанию яслей, обслуживающих исключительно работниц данного предприятия в размере одной четвертой процентов от фонда заработной платы данного предприятия.

Изменение социально-экономических и политических условий в послереволюционное время повлекло за собой и изменение отношения общества и одновременно государства к проблеме развода. Об увеличении количества разводов может свидетельствовать тот факт, что в 1936 году был принят закон, согласно которому государственная пошлина за осуществление развода была существенно увеличена. В послевоенные годы процедура расторжения брака усложняется, было предусмотрено две стадни рассмотрения дела в суде, с публикациями о факте развода в печати. Судам было предоставлено право отказывать супругам в расторжении их брака. Прочная семья удерживалась административнопринудительными средствами. В целях поднятия самого акта регистрации брака в глазах новобрачных статья 30 Указа от 8 июля 1944 года предусматривает введение торжественного порядка проведения регистрации и выдачу брачных свидетельств. Кроме того, вступающим в брак предоставлялись транспортные средства для поездки в бюро ЗАГС, оказывалась помощь брачующимся в приобретении необходимой мебели, постельных принадлежностей, посуды и прочих предметов домашнего обихода.

В связи с признанием брака, лишь зарегистрированного установленным порядком, поднимается вопрос о правовом положении женщины, имеющей ребенка от мужчины, с которым она не состоит в зарегистрированном браке. В этом случае, впервые в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 года используется термин "одинокая мать" не состоящая в браке женщина (ст.З) и впервые устанавливается пособие для одиноких матерей, которое выплачивается матери, до достижения ребенком 12ти лет. Ранее существовавшее право одинокой матери обращаться в суд с иском об установлении отцовства, теперь отменено. При регистрации рождения ребенка записывается фамилия матери с присвоением отчества по указанию матери (ст.21 Указа). Статья 20 Указа отменяет также ранее существовавшее право обращения матери в суд о взыскании алиментов на содержание ребенка, родившегося от лица, с которым она не состоит в зарегистрированном браке. Содержание ребенка одинокой матери берет на себя государство, либо, выплачивая одинокой матери государственное пособие, либо принимая такого ребенка (по желанию матери) на воспитание в государственное детское учреждение. Нужно отметить, что при вступлении одинокой матери в брак, выплата назначенного ей пособия, установленного для одиноких матерей не прекращалось (см. ст. 15 Постановления СНК СССР от 18 августа 1944 года "Положение о порядке назначения и выплаты государственных пособий и предоставления льгот беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям"). Указом 1944 года 8 июля значительно расширялся круг женщин, имеющих право получать государственное пособие по многодетности (уже с рождения третьего ребенка). Многодетные матери получали при рождении ребенка единовременное пособие, а со второго года — после рождения ребенка и до достижения им пяти лет ежемесячное пособие.

Не существовало нормативных актов, обязывающих, или, по крайней мере, подразумевающих обязанность мужчины брать на себя ответственность в случае, если женщина, с которой он не состоит в зарегистрированном браке, собирается стать матерью. Таким образом, государство, с одной стороны, провозглашало равноправие между мужчиной и женщиной, а с другой стороны, подобные меры привели к практически полному освобождению мужчин от ответственности за женщину, с которой он фактически состоял в брачных отношениях и от ответственности за воспитание ребенка. Подобными мерами государство, по сути, наделило мужчину большими свободами и правами, чем женщину. На мой взгляд, перед нами источник необдуманного вступления в брак и увеличения разводов. В рассматриваемом Указе от 8 июля 1944 года государство позволяет одинокой матери (по ее желанию) отдать своего ребенка на воспитание в государственное детское учреждение. Нужно отметить, тот факт, что не оговариваются специальные условия, при которых бы матери разрешалось поместить своего ребенка на воспитание в подобное учреждение. Такими условиями могут быть, например, недостаточное материальное положение, но в этом случае, законодательно предусмотрены меры социального обеспечения: пособия для одиноких матерей по достижению детьми 12ти летнего возраста, при этом право на подобное пособие сохраняется в случае вступления одинокой матери в брак (Указ от 8 июля 1944 года, раздел I, п.З). Предоставлялась полная свобода в выборе: заботиться матери самой о своем ребенке или отдать государству на воспитание. Очевидно, что государство само поощряло одиноких матерей отказываться от своих детей и помещать их в государственные учреждения (приюты), вместо того, чтобы пропагандировать ценность семейного воспитания и важность участия в нем обоих родителей.

К действию рассматриваемого законодательного акта целесообразно применить теорию явных и латентных функций, разработанную американским социологом Робертом Мертоном. Получается, что действие подобной законодательной нормы имеет две функции: явную и латентную. Явная функция носит осознаваемый и преднамеренный характер, т.е. то, что сказано в формулировке закона. Латентная функция скрытая функция (дисфункция) действия нормы, т.е. не предусмотренная, но проявляющаяся на практике и как правило никем не ожидаемая. Явной функцией Постановления от 18 августа 1944 года является забота государства об одинокой матери, посредством выплаты пособия или путем помещения (по желанию матери) ее ребенка в государственное учреждение. Латентной распространение безответственности у женщин и мужчин, необдуманное вступление в брак, иждивенчество.

Справедливо заметить периодическое усовершенствование поддержки материального положения многодетных матерей. Еще Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года было установлено государственное пособие многодетным матерям, имеющим 6 детей, при рождении 7го и каждого следующего ребенка. Указом от 8 июля 1944 года государственное пособие многодетным матерям не только значительно увеличено в своем размере, но подлежит выплате матери, имеющей двух в 2 с половиной раза больше, чем в довоенном 1940 году. Государство предоставляет беременным женщинам и матерям, имеющим детей в возрасте до 1 года, право перехода на другую работу по месту жительства с сохранением за ними непрерывности трудового стажа, а также снижает плату за содержание в детских садах и детских яслях детей одиноких матерей, с определенным ежемесячным заработком на 50% (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 мая 1949 года "Об улучшении дела государственной помощи многодетным и одиноким матерям и улучшении условий труда и быта женщин").

Пособие — это денежная выплата (из средств государственного социального страхования). В 60е годы в советском праве юристы рассматривали юридические признаки пособия следующим образом. Пособия выплачивались в виде: денежных выплат (пособия, пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, материальная помощь на проезд в санатории); материальных благ: санаторнокурортное лечение, лечебное (диетическое) питание и т.д.

Одной из существенных форм государственной помощи в воспитании детей являлось право матери на помещение ребенка в закрытое государственное учреждение и на пребывание ее самой в этом учреждении вместе с ребенком. В домах матери и ребенка и мать, и ребенок содержались за счет государства. Эта помощь иногда оказывалась еще до рождения ребенка: еще во время беременности женщина может быть направлена в дом матери и ребенка. Как и другие дома отдыха, дома матери и ребенка организовывались профсоюзными организациями, которые помогали женщинам получить билеты на железнодорожный и водный транспорт, организовать посадку в поезд и т.д.".

С целью оказания социально-правовой помощи беременным матерям в родильных домах, домах ребенка и других учреждениях охраны материнства и детства были организованы социально-правовые кабинеты и консультации. Их работа регулировалась Положением, утвержденным Наркомздравом СССР 9 мая 1938 года. ш Кабинеты оказывали социально-правовую помощь в различных направлениях: многодетным и одиноким матерям, социально-правовую помощь по вопросам брака и семьи, осуществляли патронаж в родильном доме, в домах матери и ребенка, в домах ребенка. В консультациях для женщин, которые являлись акушерско-гинекологическими лечебно-профилактическими учреждениями ("Положение о городской консультации для женщин", утверждено Наркомздравом СССР 20 октября 1942г.) разрешался вопрос о предупреждении внебольничных абортов, наносящих вред здоровью женщины. Задачей детских консультаций являлось снижение детской заболеваемости и смертности путем проведения внеболышчного обслуживания детей в возрасте от рождения до 3х лет ("Положение о городской детской консультации", утверждено Наркомздравом СССР 7 июня 1940г.). В обязанность кабинетов входило проведение мероприятий по ликвидации безнадзорности детей раннего возраста, участие в борьбе с подпольными абортами, обеспечение охраны прав женщины в области труда, своевременной правовой помощи матери по взысканию алиментов, получению государственного пособия по многодетности, пенсии, пособия по социальному страхованию и т.п. Также осуществляли борьбу с невыполнением родительских обязанностей в отношении детей. Одной из важных задач кабинетов являлась: Как можно шире популяризировать советское законодательство по охране материнства и детства среди населения, в первую очередь, среди самих родителей. От имени органов ОММ (охраны материнства и младенчества) социально-правовые кабинеты имели право предъявлять иски о взыскании средств на содержание детей. Социально-правовая помощь во всех ее формах оказывалась бесплатно. Постепенно социально-правовые кабинеты прекратили свое существование, некоторые полномочия перешли в сферу деятельности, органов опеки и попечительства.

Итак, в завершении первой главы подводя итог рассмотрению проблем теории и практики социально-правовой защиты семьи и ее исторических моделей в СССР и некоторых зарубежных странах, можно сформулировать резюмирующие выводы:

1. Формирование семейной политики в Швеции происходило под эгидой социально-демократических принципов и имеет многолетний опыт развития и устоявшиеся традиции. В деле защиты семьи в Великобритании находят свое воплощение идеи либеральных умонастроений. Специалисты в области исследований социальных институтов, процессов, явлений и отношений констатируют высокий уровень социального благосостояния населения в этих странах, в том числе и в области социально-правовой защиты отдельно взятой семьи. Проблемы семьи и детей считаются в этих странах ключевыми. В Швеции основой в области социально-правовой защиты семьи является психосоциальный аспект, индивидуальная работа с каждой семьей. Хотелось бы заострить внимание на принципе равенства между мужчиной и женщиной, который проявляется, например, в том, что пособие по уходу за ребенком предоставляется тому родителю, который осуществляет уход за ребенком, т.е. не только женщине, акцентировав, таким образом, совместную ответственность мужчины и женщины по экономическому содержанию и уходу за ребенком. Заслуживает внимание Закон о частичных пенсиях (с 1976 г. в Швеции), который дает возможность человеку в возрасте от 60 до 65 лет сократить свое рабочее время и получить частичную компенсацию за потерянный доход с условием работы по 34 часа в день при рабочей неделе в 5 дней. Таким образом, с помощью вышеназванной законодательной меры решаются одновременно две задачи: первая трудоустройство и возможность заработка для людей пенсионного возраста с щадящим графиком работы и вторая воспитание подрастающего поколения (внуков), возможность для детей получать воспитание в семейной среде в то время, пока родители заняты заработком. Огромное значение для благополучия семьи имеет меры по введению "отцовского месяца" и выплата пособия родителям в течение 12 месяцев при рождении ребенка за счет средств социального страхования. И последнее, что хотелось бы выделить из шведского опыта социально-правовой защиты семьи это так называемая компенсация пособия (общественная компенсация одинокому родителю), если его бывший супруг или супруга не имеет экономических возможностей платить элементы.

В Великобритании упор делается на профилактические, воспитательные меры для подрастающего поколения и для будущих родителей. Для этого создаются специальные бригады по несовершеннолетним правонарушителям, политики профилактики подростковой беременности и т.д. Среди общих мер социально-правовой защиты семьи, обнаруженных в обеих странах, следует выделить "отцовский" отпуск по уходу за ребенком каждому работающему отцу, которому правительства этих стран придают большое значение. Разница лишь в том, что в Швеции он по сроку равен одному месяцу, а в Великобритании этот отпуск в два раза короче. Потребительский кредит как способ поддержания материального благополучия малообеспеченных и среднеобеспеченных семей, также является одной из самых предпочтительных, формой социальной защиты, т.к. он, вследствие своей возвратности и платности, может выступать достаточно сильным экономическим стимулом к трудовой деятельности.

Семейная политика этих стран отличается всеобъемлющей законодательной обеспеченностью в области защиты прав и интересов семьи, а также исполнением правовых норм и скоординированной деятельностью социальных институтов.

2. В СССР формирование нового советского права привело к нарушению преемственности развития правового сознания, нормативно-правовой базы, укрепления демократических прав и свобод. В отличие от Швеции и Великобритании, в Советском Союзе основой советского права являлись принципы, сформулированные В.И.Лениным. Теоретическая и основополагающая часть социально-правовой деятельности была сформирована под влиянием господствовавшей идеологии. Безусловно, анализ права социального обеспечения, нормативно-правовых актов в области защиты интересов семьи дали возможность сформулировать некоторые основополагающие положения, которыми руководствовались специалисты в области законодательства.

3. Источниками норм права в области защиты женщин, семьи и детей являлись не только международно-правовые акты, но также происходящие события в мире и стране. На принятие многих законопроектов повлияли последствия прошедших в XX веке двух Мировых Войн и заставили взглянуть на проблемы женщин, семьи и детей по-другому. В свою очередь наделение равными правами мужчин и женщин в послереволюционной России повлекло за собой увеличение бракоразводных процессов. Из приведенных примеров очевиден тот факт, что социальные процессы неизбежно влияют на социально-экономическое положение и на сознание людей, их ценности, а создаваемые нормативно-правовые акты призваны урегулировать, сгладить негативные процессы и упорядочить жизнедеятельность каждого человека, семьи и общества в целом.

4. Если рассматривать влияние сложившегося государственного строя на благосостояние семьи, то следует выделить положительные результаты деятельности государства в области защиты семьи. Первый советский Кодекс законов о браке, семье и опеке 1926г. (утвержден в ноябре 1926 года, с 1 января 1927 года введен в действие) уничтожил разницу между детьми законными и незаконными, т.е. наделил всех детей одинаковыми правами (ст.133). Статья 14 Кодекса законов о браке, семье и опеке 1926 г. предусматривал право на получение материального содержания нуждающегося бывшего супруга от другого супруга, при условии, что суд признал последнего в состоянии оказать ему поддержку. После расторжения брака, право одного из супругов на получение алиментов от другого возникает при наличии одновременно 3х условий: если супруг, желающий получить алименты, является нетрудоспособным; если он нуждается в материальной поддержке другого супруга; и если второй супруг в состоянии оказать ему материальную поддержку. В случае отсутствия хотя бы одного из этих условий у супруга не возникает права на получение алиментов от другого супруга.

Относительно проблемы инвалидности, были приняты следующие нормативно-правовые акты:

В Постановлении Совета Министров СССР от 28 августа 1969 г. № 705 рекомендовано, в частности, широко практиковать прием на работу пенсионеров, инвалидов и других категорий граждан на неполный рабочий день или неполную рабочую неделю, а также в качестве надомников предприятий и организаций;

Порядок обучения детей, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии, установлен в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании, утвержденных Верховным Советом СССР 19 июля 1973 г.;

Основным правовым источником, определяющим право на ежемесячные пособия инвалидов с детства, является постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 27 марта 1986 г. № 400 "О мерах по дальнейшему улучшению условий жизни инвалидов с детства".

На социально-экономическом уровне осуществлялось бесплатное обучение, медицинское обслуживание, санаторнокурортное лечение, обеспечение жильем. В Основах жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик особо выделялись правила о первоочередном предоставлении жилых помещений нуждающимся в них инвалидам войны и труда, лицам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний (начало 1980). Постановления КПСС и Совета Министров СССР (1980е годы) предусматривало развитие традиционных видов обеспечения и новых форм социального обеспечения, в частности надомного обслуживания одиноких лиц, нуждающихся в такой помощи. Существовало большое многообразие видов пособий, таких как: пособия на детей малообеспеченным семьям; условия обеспечения пособиями в порядке государственной помощи семьям, имеющим детей, (работающим матерям предоставляется частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до достижения им года и дополнительный отпуск без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет), (в первом случае женщине назначается пособие по уходу за ребенком в твердом размере); пособие по беременности и родам женщинам членам колхоза.

Кроме того, хотелось бы сказать о том, что государство способствовало организации детских садов, яслей для детей женщин, занятых на производстве на промышленных предприятиях. Одним из эффективных методов социально-правовой защиты семьи в советский период была организация консультаций и социально-правовых кабинетов ("Положение о социально-правовых кабинетах охраны материнства и младенчества", утверждено Наркомздравом СССР от 9 мая 1938г).

5. В качестве отрицательных черт советского законодательства о браке и семье можно назвать созданные нормативно-правовые акты, которые привели к облегченной процедуре развода, что неизбежно явилось причиной легкомысленного и необдуманного вступления в брак. В качестве еще одной причины необдуманного вступления в брак и и увеличения разводов можно привести тот факт, что не существовало нормативных актов, подразумевающих обязанность мужчины брать на себя ответственность в случае, если женщина, с которой он не состоит в зарегистрированном браке, собирается стать матерью. Таким образом, государство, с одной стороны, провозглашало равноправие между мужчиной и женщиной, а с другой стороны, подобные меры привели к практически полному освобождению мужчин от ответственности за женщину, с которой он фактически состоял в брачных отношениях и от ответственности за воспитание ребенка. Подобными законодательными мерами государство, сделало мужчин и женщин неравноправными в сфере брачносемейных отношений, на фоне провозглашенного равноправия между полами.

Следует отметить одно положение в Указе от 8 июля 1944 года, которое позволяет одинокой матери (по ее желанию) отдать своего ребенка на воспитание в государственное детское учреждение. Нужно отметить, тот факт, что не оговариваются специальные условия, при которых бы матери разрешалось поместить своего ребенка на воспитание в подобное учреждение. Такими условиями могут быть, например, недостаточное материальное положение, но в этом случае, законодательно предусмотрены меры социального обеспечения: пособия для одиноких матерей по достижению детьми 12ти летнего возраста, при этом право на подобное пособие сохраняется в случае вступления одинокой матери в брак (Указ от 8 июля 1944 года, раздел I, п.З). Очевидно, что государство само поощряло одиноких матерей отказываться от своих детей и помещать их в государственные учреждения (приюты), вместо того, чтобы пропагандировать ценность семейного воспитания и важность участия в нем обоих родителей.

Одной из самых важных, является проблема инвалидности, которая в Советском Союзе была тщательно завуалирована от глаз общественности. Несмотря на принятые нормативные правовые акты, эта проблема не ставилась на широкое рассмотрение. Тем самым инвалиды, в том числе и дети-инвалиды, были изолированы от общества и довольствовались лишь назначенными льготами и пособиями. Социальный уровень жизни этих людей был крайне низок. Речь идет об отсутствии интеграции этих людей в общество и предоставлении элементарных вспомогательных возможностей осуществления их деятельности.

Разработанные нормы законодательства о браке и семье защищали интересы каждого члена семьи, в особенности женщин и детей. Трудовой Кодекс, нормы жилищного законодательства также предусматривали регулирование отношений в области охраны и защиты семей, женщин и детей. На основе принятых законодательных документов можно проследить динамику общественных отношений, влияние тех или иных процессов, событий в стране и мире, к примеру, на взаимоотношение полов. Существует следующая взаимозависимость: последствия событий в жизни общества влияют на ценностные ориентации людей, на их сознание и поступки. Право же призвано реагировать на изменения в общественных настроения и регулировать процессы брака, развода, деторождения, в целях сохранения нации, здорового общества и его полноценного развития.

Итак, подводя итог проведенному анализу, можно сделать следующие выводы:

1. Наибольшим эвристическим потенциалом в исследовании системного содержания социально-правовой защиты семьи обладают системносоциаологический подход и диалектикоматериалистическая методология.

2. Социально-правовая защита как система представляет собой целостный комплекс социальных, нормотворческих и правоприменительных компонентов (социальные субъекты, институты, социально-правовые процессы и др.), обеспечивающих прав и свобод каждого члена семьи, воспроизводство и развитие семьи как социального института и малой социальной группы.

**ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Проведенный в предыдущей главе анализ специфики и содержания социально-правовой защиты семьи, позволяет в настоящей главе акцентировать внимание на сравнительном анализе ее основных особенностей в условиях "ельцинского" и "путинского" этапов постсоветской модернизации России.

**2.1 Особенности социально-правовой защиты семьи в постсоветской России в 90е годы**

Для выяснения социально-экономического положения, в котором находилась семья в перестроечный период (19881991г.г., М.С.Горбачев), а также в постперестроечное время (19921999 г.г., Б.Н.Ельцин), необходимо кратко осветить наиболее важные социальные события и преобразования, так или иначе повлиявшие на жизнедеятельность семей. Итак, в условиях нестабильной экономики и политической жизни страны особому риску подвергаются слабо защищенные слои населения, к которым относятся дети, пенсионеры, люди с ограничениями жизнедеятельности, малообеспеченные семьи. Подробный анализ нормативной документации, проводимых социально-экономических реформ, и результатов их выполнения, освещение статистических данных, касающихся как уровня жизни в целом, так и отдельных аспектов функционирования семьи, позволяет в полной мере охарактеризовать степень социально-правовой защиты указанного социального института в вышеперечисленные исторические периоды.

Как известно, кончина Ю.В.Андропова в феврале 1984 года приостановила реализацию программы намеченных преобразований советского общества. Последовавший после этого годо бесцветного правления К.У.Черненко только усугубил ситуацию. К 1985 году усложнились внешнеполитические и внутриполитические задачи СССР, общий уровень развития общества (эскалация ракетной доктрины, афганская война, социальная апатия, идеологический кризис бюрократизация, застой в технологии и т.д.) требовали радикальных реформ, которые сдерживало только нереформируемое государство. После назначения в марте 1985 года Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С.Горбачева, была закреплена политика гласности и обновления (январь 1987г.), ставшая основой проводившихся политических реформ. Как следствие начались многочисленные политические изменения в стране. Конституционные реформы в стране берут свое начало с XIX партийной конференции КПСС, проведенной летом 1988 года. В 1989 году Горбачев отменяет ст.6 Конституции СССР, закреплявшей монополию КПСС на власть, и одновременно инициировал преобразования исполнительной власти. Необходимо было, по мнению Горбачева, расширять социальную базу партийно-государственной власти. В результате в период президентства М.С.Горбачева правительством уделялось крайне мало внимания преобразованиям в социальной сфере. Далее произошел августовский(1991 г.) путч ГКЧП, распад СССР (25 декабря 1991 г.), образование СНГ и другие события, чему способствовали прозглашенная 12 июня 1990 года "Декларация о государственном суверенитете РСФСР", первые выборы Президента России (12 июня 1991 г.), в результате которых побудил Б.Н.Ельцин. После распада СССР и начала экономических реформ в России в январе 1992 г. произошло существенное ухудшение социальных условий в стране. В 1990е годы активизировался процесс перехода к криминально-олигархическому общественному строю. В результате происходивших преобразований обогащались люди, имевшие доступ к государственной собственности, распределению дефицита и выдаче различных разрешений, т.е. бывшая советская номенклатура. Кроме того, появились "деловые" люди, сделавшие капитал из ничего в условиях экономического хаоса (удачливые торговцы, строители финансовых "пирамид", рэкетиры, продавцы секретной информации и т.д.). Наконец, возник слой людей среднего достатка, занимающихся фермерским хозяйством, сервисом, производством, строительством и другими видами легальной экономической деятельности.

Подавляющее большинство наемных работников даже в частном секторепродолжало относится, по общепринятым стандартам, к бедному населению. Что же касается людей, занятых в государственном секторе экономики в сферах образования, здравоохранения, промышленности и т.д., то большинство из них поставлены на грань выживания. Еще ниже оказались социально зависимые группы населения пенсионеры, инвалиды и др. Например, к концу 1991 г. 60% населения Москвы, по оценкам специалистов, жило ниже официальной черты бедности. В целом по стране доля беднейшего слоя населения составляла 7080%.

Острейшей социальной проблемой стал рост преступности. Взяточничество, вымогательство и заказные убийства стали неотъемлемой частью номенклатурного капитализма. Распад экономики привел к росту безработицы, оцениваемой в 14,6% (2000) от числа трудоспособных.Для зарегистрированных на бирже труда было вновь введено пособие по безработице, отмененное в СССР еще в 1930 г. Для компенсации роста цен время от времени проводилась индексация заработных плат и пенсий. Вышеперечисленные социальные проблемы не могли не сказаться на благополучии российских семей. Опимсанная социальная ситуация оказала самое непосредственное воздействие и на социальное положение семьи в российском обществе.

Возвращаясь к вопросу о конституционно закрепленных правах семьи, следует отметить, что новая Конституция (1993) гарантировала в новых условиях права на частную собственность и на создание политических, экономических и общественных объединений. Охране семьи и брака отводится большое место в конституционном законодательстве, семья, материнство, детство получили защиту государства. Оно получило статус важнейшей ячейкой гражданского общества. Родители приобрели право выбирать образование для своих детей, включая религиозное воспитание. Конституция гарантировала также заботу о детях, лишенных родителей. "Гражданское общество как система, справедливо отмечает КозловА.Е. охватывает собой не только экономические, но и социальные отношения, с помощью которых осуществляется социальная политика государства. Важнейшими направлениями социальной политики являются регулирование отношений между трудом и капиталом, межнациональных отношений, семьи и брака, сохранения окружающей среды, охраны жизни и здоровья человека, защиты прав потребителя...".

Конституция страны, называя Российскую Федерацию социальным государством (статья 7), говорит о том, что одним из важнейших объектов его политики является социальная сфера, в рамках которой должны осуществлятся охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимума оплаты труда, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, пособий, пенсий и иных гарантий социальной защиты. Социально-экономические и культурные права граждан, в том числе на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование и др., занимают важное место в каталоге прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в Конституции. Вместе с тем Конституция РФ исходит из того, что обеспечение достойной жизни и свободного развития человека должно быть также делом его ума, рук, инициативы, и основа социальной государственности состоит в том, чтобы создать для этого необходимые условия.

Политика социального государства, каким признана быть Российская Федерация, "направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека" (статья 7 Конституции РФ). Конституция разработана в соответствии с международными нормами о правах и свободах человека. Следовательно, российское законодательство в сфере обеспечения поддержки семьи, материнства, отцовства и детства и других категорий граждан потребовало пересмотра.

Следует также отметить, что в ст.38, ч.2 говориться о том, что семья находятся под защитой государства, забота о детях, их воспитание равное право и обязанность родителей, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях". А в ст. 39 сказано о гарантиях социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. В ст.40 говорится о том, что малоимущим, нуждающимся в жилище, последнее предоставляется бесплатно, или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Защита семьи со стороны государства также заключается в создании социально-экономических предпосылок для ее существования. Государство защищает путем охраны прав ее членов, например, с помощью норм Семейного, Жилищного, Трудового Кодексов и т.д.

Итак, анализ Российской Конституции показал, что ею предусмотрены все основные аспекты жизнедеятельности семьи, нуждающиеся в государственной охране и защите. Однако, несмотря на зафиксированные Конституцией РФ меры социально-правовой защиты семьи, действительная правоприменительная практика существенно отставала и отстает от их нормативно-правового обеспечения.

Так, урбанизация страны, низкий уровень жизни при сравнительно высокой образованности и стесненных жилищных условиях постепенно приводили к уменьшению рождаемости в СССР и постсоветской России. Для больших городов стали типичны семьи с одним ребенком, а с начала 1990х годов население России уменьшается примерно на 1 млн. человек в год. Разводы составили 4050% от заключенных браков. Аборт до сих пор является главным средством контроля над рождаемостью в значительной степени изза недостатка противозачаточных средств и низкой сексуальной культуры молодежи. По оценкам специалистов, каждая российская женщина за свою жизнь делает от 4 до 5 абортов.

Очень велика производственная и домашняя нагрузка женщины. После основной работы они проводят "вторую смену" на кухне, с детьми и другими домашними делами. Переход к рыночной экономике взвалил на российских женщин дополнительные тяготы; расходы на социальные нужды сократились, а безработица особенно сильно ударила по женской половине трудоспособного населения.

Ход жилищно-коммунальной реформы в России может служить яркой иллюстрацией всей сложности и противоречивости политических и социально-экономических преобразований в России в 1990е годы и, безусловно, повлиявших на жизнедеятельность семьи. В 1992 году в период гайдаровской реформы либерализация цен не затронула, по существу, только этот сектор экономики, оставив ему на время роль социального амортизатора рыночных преобразований. Но уже к концу 1992 года был принят Закон "Об основах федеральной жилищной политики", определивший ее основные цели в переходный экономический период. Это обеспечение социальных гарантий в области жилищных прав граждан; развитие частной собственности, обеспечение защиты прав предпринимателей и собственников в жилищной сфере; развитие конкуренции в стройке, содержании и ремонте жилищного фонда, производстве строительных материалов, изделий и предметов домоустройства. В частности, в статье 15 Закона были определены порядок поэтапного перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и необходимые меры адресной социальной защиты малообеспеченных семей по оплате Рммунальных услуг.

Таким образом, жилищно-коммунальная реформа в это период была направлена на снижение роли государства и повышение значения частного бизнеса в решении социальнозначимых задач для защиты населения, а также стала одним из аспектов, повлиявшим на жизнедеятельность и функционирование семьи.

Для разработки нормативно-правовых актов по социально-правовой защите семьи существует механизм разработки государственных минимальных социальных стандартов семье и населению в целом. Государственные минимальные социальные стандарты предусмотрены во многих сферах жизнедеятельности населения. К ним относятся: область доходов населения, оплаты труда и пенсионного обеспечения, социальной помощи, социального обслуживания населения, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунальная, юридическая помощь населению.

К примеру, государственным минимальным социальным стандартам в области социальной помощи населению относятся: социальные пособия, государственные пособия, а к области юридической помощи гражданам: виды бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами, перечень лиц, освобожденных полностью или частично от уплаты государственной пошлины при совершении юридически значимых действий. Схема реализации и разработки социально-правовой помощи семье и населению реализуется следующим образом. На основе статистических показателей потребительской корзины которая устанавливается Правительством РФ и законодательными органами субъектов Российской Федерации "с учетом природноклиматических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения", а также на основе статистических показателей рождаемости, смертности и др. вычисляется величина прожиточного минимума и минимальный размер заработной платы. В соответствии с последними показателями формируется бюджет РФ в социальной сфере (социальное обслуживание и т.д.). Распределяется сформированный бюджет на социально-демографические группы населения. Например, "семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение государственной социальной помощи" (ФЗ от 24.10.97 г., № 134ФЗ, ст. б). Кроме того, государственная социальная помощь малоимущим семьям и нуждающимся категориям граждан устанавливается в соответствии с одним из основных нормативных актов Федеральным Законом "О государственной социальной помощи".Защита прав детей имеет огромное значение в процессе реализации семейной политики и является одним из аспектов социально-правовой защиты семьи. Огромное значение имеют юридически закрепленные права детей, поскольку эта группа населения является одной из слабо защищенных. В начале 1990-х годов в России имелось более 20 тыс. детей-сирот. Многие из них страдали от тяжелых болезней, включая туберкулез и дифтерию. К концу 90-х численность детей-сирот возросла до 60 тыс.

Сегодня в России права детей регулируются такими основными нормативным и правовыми актами, как:

— Конституция Российской Федерации.

Семейный кодекс Российской Федерации.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

— Федеральный закон об образовании.

Закон об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации.

Закон о дополнительных гарантиях социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

— Закон о социальной защите инвалидов в Российской Федерации.

Помимо этого, существуют правительственные федеральные целевые программы (ФЦП), задачей которых является создание благоприятных условий для развития детей, обеспечение защиты их прав. Примером такой программы может служить Программа "Дети России", принятая в августе 1994 г. Она включила в себя ФЦП "Одаренные дети", "Организация летнего отдыха детей", "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев", "Дети Чернобыля", "Детисироты", "Дети-инвалиды", "Дети Севера", "Планирование семьи", "Развитие индустрии детского питания", а также "Безопасное материнство". С 1997 г. в составе программы "Дети России" еще две ФЦП: "Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" и "Развитие социального обслуживания семьи и детей". С 1999 г. — ФЦП "Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту".

В условиях социально-экономической ситуации в постперестроечной России положение детей осложнилось. Детское население России сократилось с 1996 по 2001 гг. на 4,4 млн. Здоровье подрастающего поколения постоянно ухудшается: по данным Министерства здравоохранения (февраль 2001), общая заболеваемость детей до 14 лет в целом по России увеличилась на 10,2% по всем классам болезней, рост заболеваемости туберкулезом достиг 21,8%.

Из положительных моментов можно отметить снижение коэффициента младенческой смертности: в 1990 г. он составлял 17,4 промилле, в 2000 г. сократился до 15,3. За период с 1990 по 2000 гг. показатель смертности детей в возрасте от 1 до 14 лет сократился на 20%. Кроме того, период с 1990 по 2000 гг. отмечен стабилизацией показателя смертности детей в возрасте от 0 до 4 лет: в 1990 21, 4, в 1999 г. 21.

Одной из серьезных социальных проблем в постперестроечный период стал кризис семьи. За период с 1990 по 1999 гг. численность детей, чьи родители были лишены родительских прав, возросла в 1,5 раза.Кризис семьи привел к росту детской беспризорности и безнадзорности, детской наркомании и алкоголизма, детской преступности.

Выросло количество беспризорных детей. Сотни тысяч российских детей лишены родительского тепла и ухода, зачастую подвергаясь жестокому обращению. Значительная часть из них стала воспитанниками государственных учреждений (детские дома и интернаты). По данным Генеральной прокуратуры на июнь 2001 г., в России насчитывалось 678 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей, причем, только 5% из них являются действительно сиротами, остальные — "социальные сироты" (при живых родителях). Из них воспитанников государственных учреждений 173,4 тыс. человек. Число фактически безнадзорных детей не поддается статистическому учету, около 440 тыс. подростков состоят на учете в органах по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, на конец 2000 года более 27 тыс. детей и подростков находились в следственных изоляторах и колониях.

Ежегодно в России выявляется около 100 тыс. детей, нуждающихся в опеке. Одной из серьезнейших проблем в России является социальное сиротство. Впрочем, так же, как и для многих стран Восточной Европы. Среди детей, которые воспитываются в детских домах и интернатах, количество социальных сирот (фактически, сирот при живых родителях) составляет, по различным оценкам, от 85 до 95 %.

Качественно новое явление так называемое "скрытое" социальное сиротство, результат которого — безнадзорные дети. Эти дети формально живут в семьях, но их родители не занимаются их воспитанием, дети фактически предоставлены сами себе, при этом нарушения их прав — на нормальные жизненные условия, на защиту взрослых, на обеспечение образования, медицинского ухода и т.п. не поддаются исчислению. По мнению известного правозащитника, руководителя общественной организации "Право ребенка" Б.Л.Альтшуллера, "...права детей и семей с детьми у нас повсеместно нарушаются. Речь при этом идет, конечно, не только о насилии и т.п., но и о правах социально-экономических, не только о нарушениях прав действием, но об их нарушении непозволительным бездействием государственных органов, когда ребенку или семье, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, обратиться за помощью некуда.

Отсюда и сотни тысяч социальных сирот, и миллионы безнадзорных и беспризорных детей".

Проблема защиты прав детей и обеспечения практического механизма действия Конвенции ООН "О правах ребенка" на территории РФ имеет сейчас для нашей страны огромное значение. К Конвенции "О правах ребенка" СССР присоединился в 1990 г. В 1992 г. Россия, как его правопреемница, представила первый доклад о реализации Конвенции. На его основе Комитет ООН в 1993 г. сформулировал свои замечания и рекомендации. С того времени были приняты некоторые программные документы и законы, обеспечивающие практическую реализацию требований Конвенции в России. В 1999 г., после того, как Россия представила второй Доклад, Комитетом были даны новые рекомендации. Однако к 2002 г. далеко не все из них были выполнены. Основные положения рекомендаций Комитета ООН заключаются в следующем:

— Создание на всех уровнях — федеральном, региональном, местном действенных организационных механизмов рассмотрения жалоб детей и контроля за соблюдением их прав.

— Привлечение гражданского общества к решению проблем детства и защите прав детей, а также преодоление ведомственного разделения ответственности за ребенка.

Развитие семейных форм жизнеустройства детей, альтернативных помещению детей в госучреждения, активная работа по реабилитации "семей риска".

— Принятие законов о специализированной юстиции для несовершеннолетних (ювенальной юстиции), ориентированной на реабилитацию ребенка и его семейной среды.

Вполне уместно сказать об одном очень важном инструменте системы защиты прав детей ювенальной юстиции. Это особая система правосудия для несовершеннолетних. В основе этой системы лежит такая доктрина, согласно которой государство ведет себя как попечитель или ответственное лицо за несовершеннолетних, защищая их от опасного поведения и вредного окружения.

Этот подход основан на двух идеях: что подростки по развитию своему еще не способны в действительности осознавать свои поступки, и нести за них полную ответственность; что подростки еще находятся в том возрасте, когда их можно перевоспитать, чтобы в будущем у них не было побуждений совершать какиелибо правонарушения. Таким образом, в ювенальной юстиции правонарушитель важнее, чем само правонарушение.

В России система детских судов появилась в 1910 г. По мнению научного сотрудника Института государства и права РАН Эвелины Мельниковой, "Российская модель ювенальной юстиции была очень удачной. — До 70% несовершеннолетних правонарушителей "детские" суды отправляли не в тюрьмы, а под надзор попечителей, наблюдавших за их поведением. Да и сам суд рассматривался как "орган государственного попечения о несовершеннолетних"".

Однако в 1918 г. Совнарком России решил отменить эту практику, заменив ее другой, по мнению правительства, более "гуманной". Тогда и появились комиссии по несовершеннолетним, которым фактически подчинялись суды, выносившие решения по "детским" делам. Участие юристов в таких комиссиях было сведено к минимуму.

Но полным крахом системы ювенальной юстиции в России стало постановление ЦИК и СНК СССР (апрель 1935 г.), по которому возраст ответственности для правонарушителей был снижен до 12 лет. К детям снова могли применять все виды наказаний — фактически и смертную казнь. Через несколько месяцев, "в целях повышения ответственности детей и родителей", упразднили комиссии по несовершеннолетним, хоть както защищавшие права детей. В 1941 г. был принят указ Президиума Верховного совета СССР, распространявший ответственность детей не только на умышленные преступления, но и на преступления, совершенные по неосторожности. Указ действовал в СССР вплоть до конца 50х гг.

Многие эксперты считают, что эти акты надолго "задали тон" системе советского правосудия в отношении детей. И не в последнюю очередь, именно поэтому сегодня проблема организации системы ювенальной юстиции является одной из наиболее актуальных проблем Российской Федерации в области защиты прав детей.

Таким образом, в переломный период для России во время перестройки советская семья, с огромным трудом приспосабливаясь к новым условиям, безусловно, пережила трудные в социально-экономическом, моральном и эмоциональном плане времена. Перестраиваясь "на новые рельсы" во времена острейших социальных перемен институт семьи, для того, чтобы приспособиться, вынужден был в буквальном смысле, "выживать. Кроме того, новые тенденции (пропаганда западного образа жизни, возможность заработать "легкие деньги" и др.) меняли стереотипы мышления людей, молодежи в том числе. Самым непосредственным образом это отразилось негативно на многих российских семьях.

Одна из первых попыток правительства сконструировать социально-экономическое пространсво и положить начало правовому оформлению защиты семьи была предпринята в программе углубления экономических реформ, разработанной под руководством Егора Гайдара в 1992 году. В программе, наряду с общеэкономическими, были предусмотрены меры, направленные на поддержание семейного благосостояния.

Так, одной из мер социально-правовой защиты семьи можно считать поддержку частного (малого) предпринимательства, которое составляло ядро институциональных преобразований в России в расматриваемый период.

Для решения данной задачи Правительство предполагало осуществлять меры в экономической, правовой и административной областях:

В частности, в экономической области предполагалось:

предоставлять льготный кредит предпринимателям на срок до 2х лет;

открыть частным предпринимателям приоритетный доступ к иностранным кредитам;

создать Фонд поддержки предпринимательства, который финансировался бы в основном за счет иностранной помощи. Он должен был существенно облегчить Правительству защитить российскую семью в период финансового кризиса. Средства Фонда, как предполагалось, должны были направляться на предоставление индивидуальных ссуд отдельным категориям граждан.

В законодательной сфере предусматривалось "завершить оформление правового института собственности, включающего в себя конституционную декларацию права частной собственности, законы, регламентирующие основные позиции защиты и реализации права собственности, а также соответствующие положения в нормативных документах".

Все перечисленные выше меры, связаны с проблемой защиты семьи. Выполнение поставленных выше задач имело бы огромное значение для российских семей, имеющих потенциал в области частного предпринимательства. Защита и развитие малого семейного бизнеса имело бы огромное значение не только для роста благополучия семьи, но также для поднятия экономики страны в целом.

Впервые после августовского переворота в 1991 году и распада Советского Союза были сформулированы цели, задачи и направления социальной политики новой России. Главной целью социальной политики явилось "повышение трудовой и хозяйственной активности населения, предоставление каждому трудоспособному человеку условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечивать благосостояние семьи, формирование сбережение и их эффективное инвестирование. Социальная поддержка должна оказываться только тем, кто без нее не может обойтись, и носить целевой, адресный характер".

Особенность проведения реформы в социальной сфере в указанный период состояла в том, что приоритеты были расставлены в пользу особо нуждающихся категорий семей и населения в целом. В качестве основных направлений активной социальной политики на всех этапах реформы можно выделить следующие:

регулирование доходов населения;

целевую помощь наиболее социально уязвимым его группам;

обеспечение занятости и поддержку работников, высвобождающихся в ходе структурной перестройки;

реформу организационных структур и источников финансирования здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, жилищную реформу.

Условно было выделено три этапа, каждый из которых имел свои задачи. Первый этап этап кризисного развития. Второй этап восстановления. Третий этап экономического подъема.

Первостепенное значение на этапе кризисного развития имела задача социальной поддержки наименее защищенных групп людей (малообеспеченных семей с детьми, учащейся молодежи пенсионеров, инвалидов);

2) На этапе восстановления на передний план должны выдвигаться задачи создания предпосылок для устойчивого функционирования рынка труда и социальной сферы, что потребует увеличения доли накопления, которая должна служить источником внутренних инвестиций через соответствующие финансовые институты (пенсионные фонды, различного рода страховые компании). Поэтому, для проведения активной социальной политики были предусмотрены действия по следующим направлениям:

повышение эффективности использования средств, выделяемых за счет бюджета, в том числе путем введения системы целевых платежных средств (социальных ваучеров);

постепенное увеличение доли платности в социальной сфере;

повышение роли соответствующих финансовых институтов (негосударственных страховых и пенсионных фондов);

усиление децентрализованного начала в финансировании социальных программ за счет смещения центра тяжести в негосударственные финансовые структуры, а также на муниципальный уровень.

3) На этапе экономического подъема реформаторы предполагали, что к этому периоду произойдет увеличение частных накоплений, что в свою очередь позволит расширить применение принципа платности в социальной сфере. По замыслу, перенос центра тяжести в финансировании расходов на социальные нужды с государственного бюджета на частные сбережения граждан должен был позволить:

сосредоточить государственную поддержку на действительно нуждающихся слоях населения, ликвидировав существующую на тот период уравнительную систему;

сделать частные сбережения граждан существенным источником внутренних инвестиций;

снизить долю налоговых изъятий из доходов предприятий, увеличив тем самым внутрихозяйственное накопление.

Ожидаемые результаты реформы, к сожалению, достигнуты не были. В частности, предполагалось, что возникнут новые институты в социальной сфере, и что граждане смогут оплачивать более высокую часть социальных услуг из своих доходов, в том числе получаемых в виде целевых сертификатов. Экономические преобразования, в итоге, должны были привести к повышению уровня благосостояния каждой российской семьи, а социальная помощь и защита со стороны государства должна была оказываться самым нуждающимся.

Несмотря на предусмотренную реформу, уровень жизни населения в стране продолжал оставаться крайне низким. К середине 90х годов социально-экономическую ситуацию в стране можно охарактеризовать следующим образом: рост социальных конфликтов по причине высокой инфляции, низкого уровня жизни значительной части населения, уменьшения размера реальной заработной платы и пенсий, роста безработицы. Недостаток бюджетных средств ограничил возможности государства в проведении активной социальной политики. Уровень реальных денежных доходов населения в 1997 году, по сравнению с 1991 годом был примерно на 40 % ниже. Как следствие возникла массовая бедность и число граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, составлял около четверти общей численности населения. Усилилась дифференциация доходов, обозначилась нелегальная и нетрудовая основа имущественного и социального расслоения, ослабли стимулы к созидательному труду. Значительная часть предприятий, прежде всего оборонного комплекса, легкой промышленности и сельского хозяйства, оказалась в тяжелом финансовом положении. Это не могло не привести к таким социальным последствиям, как задолженности по заработной плате, неполной занятости, разрушению социальной инфраструктуры, ранее содержавшейся счет предприятий.

В этот период обострилась проблема функционирования бюджетных учреждений, образования, здравоохранения, науки и культуры. Заметно ухудшилось положение дел с защитой социальных и трудовых прав и гарантий граждан. В сложившихся экономических условиях предпринимались меры. Направленные на смятение отрицательных последствий резкого падения уровня жизни и на частичную компенсацию потерь наиболее нуждающимся группам населения. Были созданы механизмы защиты доходов работников бюджетной сферы, социальной поддержки семей с детьми, ветеранов, инвалидов, граждан, потерявших работу. Вместе с тем эта работа проводилась недостаточно эффективно. Многочисленные льготы, компенсации, социальные выплаты и пособия вводились нередко без учета материального положения семей и реальных возможностей людей обеспечить собственное благополучие. В результате в обществе нарастало социальное иждивенчество, ограничивались возможности для оказания помощи тем, кто действительно в ней нуждался. В целом ситуацию в социальной сфере можно охарактеризовать как неоднозначную и противоречивую. Наряду с определенными положительными сдвигами, многие негативные явления приобрели застойный характер, отдельные социальные проблемы усугубились и стали представлять серьезную опасность для социально-экономической стабильности общества. В связи с этим, правительством была предпринята вторая попытка реализации программы по улучшению благосостояния и защищенности российских семей в середине 90х годов. Была разработана "Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 19962000 годов", которая предусматривала следующие направления деятельности:

реформа в сфере труда и трудовых отношений;

политика в области занятости населения и развития кадрового потенциала;

миграционная политика;

реформирование социального страхования;

реформирование пенсионного обеспечения;

реформирование системы социальной защиты населения;

реформы в отраслях социальной сферы (образования; здравоохранения; культуры; физической культуры, спорта, отдыха и туризма).

Наибольший интерес для нас, безусловно, представляет раздел о семье, детях и молодежи (реформирование системы социальной защиты населения), но и остальные сферы преобразований прямым или косвенным образом влияют на жизнедеятельность российской семьи, поэтому рассмотрению будут подвергнуты, noвозможности, все направления.

В условиях сложившейся социально-экономической ситуации, были поставлены следующие стратегические цели социальной политики:

1. Достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей;

2. Обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;

3. Гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;

4. Переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи;

5. Нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста;

6. Существенное улучшение социальной инфраструктуры.

Для достижения поставленных целей, относительно социально-правовой защиты семьи были определены многочисленные задачи. Приведем пример самых характерных из них:

усилить адресность социальной поддержки нуждающихся граждан на основе учета материального положения семей и заявительского принципа назначения пособий;

создать полноценные условия жизнедеятельности семьи, женщин, молодежи, улучшить условия жизнеобеспечения детей;

повысить роль социального страхования как важнейшего механизма защиты граждан при утрате заработка в случае безработицы, болезни, других социальных и профессиональных рисков;

обеспечить стабильное финансирование отраслей социальной сферы и социальных программ, гарантировать всем гражданам доступность медицинской помощи, социального обслуживания, образования, культуры и отдыха.

К сожалению, намеченные задачи в области социально-правовой защиты семьи, как было предусмотрено в рассмотренных выше концепциях ("Программа углубления экономических реформ" 1992 г., "Программа социальных реформ в РФ на период 19962000 годы"), а также в среднесрочной программе Правительства РФ на 19972000 годы "Структурная перестройка и экономический рост", не реализовались. Свидетельством тому могут служить данные Российского статистического ежегодника. Минимальный размер оплаты труда в соотношении с величиной прожиточного минимума (на 1 января, в %) был следующий: 1993 г. 39; 1994 г. 28; 1995 г. 10; 1996 г. 16; 1997 г. 19; 1998 г. 18; 1999 г. 10; 1й квартал 2000 г. 8; 4й квартал 2000 г. 14,2; 1й квартал 2001 г. 13,2; 41 квартал 2001 г. 17,5; 1й квартал 2002 г. 16,1; 4й квартал 2002 г. 21,8. Соответственно, в соотношении с величиной прожиточного минимума минимальный размер социальных пенсий неотвратимо уменьшается. Перечислим существовавшие на тот момент социальные пенсии: размер пенсии по старости (мужчинам старше 65 лет, женщинам старше 60 лет), по инвалидности (инвалидам с детства), по случаю потери кормильца, ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте до 16 лет, минимальный размер стипендии студентам ВУЗов и студентам (учащимся) учреждений среднего специального и начального профессионального образования.

Не удалось создать, как предполагалось, надежную экономическую основу для повышения занятости и доходов населения. Намеченные цели социальной политики предполагалось реализовывать поэтапно, путем осуществления комплекса мер по стабилизации уровня жизни населения. Следует отметить, что именно в среднесрочной программе Правительства РФ на 19972000 годы "Структурная перестройка и экономический рост" планировалось определить порядок взаимодействия в области социальной политики между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и министерствами и ведомствами, общественными и коммерческими организациями.

В этот период планировалось заметно улучшить материальное положение большинства населения и весь комплекс социальных показателей, характеризующих качество жизни людей. В ходе реформ предстояло решить одну из ключевых задач социального характера обеспечить повышение уровня социальной защищенности и социального обслуживания ветеранов, инвалидов, людей пожилого возраста, детей и других нетрудоспособных и социально уязвимых групп населения. Кроме этого, предполагалось создать равные стартовые условия для всех граждан независимо от места жительства и уровня доходов в реализации прав на охрану здоровья и получение образования.

Для этого предусматривалось завершить в первую очередь формирование:

1) Законодательной базы, обеспечивающей проведение активной и действенной социальной политики.

2) В целях повышения эффективности правовой защиты предусматривалась социальная экспертиза проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов силами негосударственных организаций и научных учреждений.

Предусмотренные направления деятельности в социальной реформе на 19962000 годы имели огромное значение для нуждающихся групп населения, а многие из них являлись новыми.

Что касается вопроса проведения социальных реформ, то предусматривалось обеспечить единство действий Федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поскольку многие вопросы, в том числе защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение, являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся вопросы определения основ федеральной политики и разработки федеральных программ в области социального развития. Федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики, устанавливают единую систему государственных минимальных социальных стандартов в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры, разрабатывают федеральные целевые социальные программы, принимают меры по их реализации и определяют источники финансирования. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления решают конкретные задачи в социальной области, исходя из местных условий, уровня экономического развития, демографической ситуации, финансовых возможностей, национальных и культурных традиций коренного населения.

Основным содержанием реформ в системе социальной защиты населения являлось усиление адресности социальной поддержки, концентрация финансовых и материальных ресурсов на оказании помощи социально уязвимым группам населения. Предстояло упорядочить систему действующих и не всегда достаточно обоснованных льгот, с тем, чтобы увеличить размеры пособий реально нуждающимся семьям.

Что касается развития социального обслуживания населения, то за годы реформирования экономики ситуация в этой сфере претерпела значительные изменения. Количество учреждений социального обслуживания семьи и детей к 1996 году выросло в четыре раза. Были введены в действие новые стационарные учреждения для престарелых и инвалидов, территориальные центры социального обслуживания, отделения социальной помощи на дому и службы срочной социальной помощи, внедряются новые социальные технологии.

В связи с неблагоприятной экономической обстановкой обострились и социальные проблемы. Поэтому было запланировано организовать деятельность как уже существующих, так и вновь создаваемых учреждений социального обслуживания по оказанию помощи пожилым гражданам, инвалидам, детямсиротам. Активно развивать методы работы над решением проблем детской безнадзорности, профилактики правонарушений несовершеннолетних, "социального сиротства", социальной помощи лицам без определенного места жительства. Вместе с тем, недостаточным оставалась материальнотехническая база и финансирование отрасли, отсутствовали стандарты социального обслуживания населения и порядок лицензирования этой деятельности.

Цель реформы социального обслуживания состояла в обеспечении гарантированного уровня социальной защиты. Ее основные задачи:

введение новых, дифференцированных подходов к реализации права на социальную защиту и обслуживание нетрудоспособных граждан в зависимости от их индивидуальных потребностей и материальной обеспеченности приоритетным же направлением должно было стать развитие работы по социальному обслуживанию в нестационарных учреждениях, предполагающее дальнейшее развитие сети учреждений различных видов (центры комплексного социального обслуживания семьи и детей, специализированные отделения социальной помощи на дому и другие).

Необходимо было организовать выполнение поставленных задач по следующим направлениям:

разработать и внедрить государственные стандарты социального обслуживания, устанавливающие основные требования к объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания;

организовать лицензирование деятельности социальных служб независимо от формы собственности, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью в этой области без образования юридического лица;

обеспечить реализацию принятых федеральных и региональных программ;

развивать и совершенствовать систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов учреждений социального обслуживания.

В рамках рассматриваемой программы социальных реформ на период 19962000 годов правительством была сформулирована цель политики относительно проблем инвалидности и инвалидов: обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Перечислим основные мероприятия, которые были предусмотрены в рамках социальной интеграции инвалидов:

разработать и внедрить федеральную базовую программу реабилитации гарантированный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалиду бесплатно за счет бюджетных средств, а также программу профилактики инвалидности;

установить порядок обязательного участия работодателя в проведении мероприятий по реабилитации работников, пострадавших на производстве;

обеспечить условия для реализации потенциальных возможностей инвалидов во всех сферах жизни на объектах социального и производственного назначения, связи и информатизации, на транспорте, а также создать оптимальные условия для самообслуживания инвалидов путем формирования новой инфраструктуры и развития сложившейся;

сформировать всероссийский банк данных по проблемам инвалидности и инвалидов;

разработать программу государственной поддержки общественных объединений инвалидов и специализированных предприятий, использующих труд инвалидов.

На Федеральном уровне за исследуемый период (19952000 годы) были приняты основные нормативно-правовые акты, предусматривающие защиту семьи, основные из них:

1. Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122ФЗ

"О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов";

2. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195ФЗ

"Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации";

3. Закон Санкт-Петербурга от 31 января 2003 г. № 111

"О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге";

4. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации";

5. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";

6. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании";

7. Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1011 "О мерах по обеспечению государственной поддержки инвалидов";

8. Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1157 "О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов";

9. Постановление Правительства РФ от 14 января 2000 г. № 36 "О федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 20002005 годы"";

10. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 965 "О порядке признания граждан инвалидами";

11. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 "О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения";

12. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178ФЗ "О государственной социальной помощи";

13. Постановление Минтруда РФ от 19 июля 2000 г. № 53 "Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения "Центр психологопедагогической помощи населению"";

14. Федеральный закон от 4 февраля 1999 г. № 21ФЗ "О базовой стоимости необходимого социального набора";

15. Постановление Минтруда РФ от 19 июля 2000 г. № 52 утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения "Центр социальной помощи семье и детям"";

16. Постановление Правительства РФ от 24 июня 1996 г. № 739 "О предоставлении бесплатного социального обслуживания и платных социальных услуг государственными социальными службами";

17. Постановление Правительства Ленинградской области от 27 ноября 2000 г. № 29 "О региональной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов Ленинградской области" на 20012003 годы";

18. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38ФЗ

"О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧинфекции)";

19. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации";

20. Постановление Минтруда РФ от 29 октября 1998 г. № 44

"О Рекомендациях по созданию и организации деятельности попечительских (общественных) советов при учреждениях социальной защиты населения";

21. Распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 г. № 1063р Социальные нормативы и нормы

22. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 473

"О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания";

23. Постановление губернатора Ленинградской области от 3 марта 2000 г. № 88пг "О Гарантированном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалидам Ленинградской области бесплатно";

24. Постановление Госстандарта РФ от 17 декабря 1999 г. № 545ст Общероссийский классификатор информации по социальной защите населения ОК 00399 (ОКИСЗН).

В рассматриваемый период (19952000 гг.) происходит разработка системы социальных выплат, пособий, компенсаций и других. Высокая инфляция повлекла за собой потерю денежных средств у населения и возникла необходимость разработки системы социальных пособий, компенсаций и других выплат. Целью реформ в этой области явилось формирование подобной системы для обеспечения помощи действительно нуждающимся в этом семьям и отдельным гражданам. В дополнение к пособиям и компенсационным выплатам, установленным на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации предполось развивать и совершенствовать систему денежной и натуральной помощи малообеспеченным категориям граждан. Размеры такой помощи намечалось определять с учетом сложившихся в регионе среднедушевого дохода семьи, прожиточного минимума и демографической ситуации.

Быд принят Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" от 19 мая 1995 г. № 981, который устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, обеспечивает гарантированную государством материальную подцержку материнства, отцовства и детства.

Постановлением Правительства РФ "Об утверждении положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей" от 4 сентября 1995 г. № 883 предусмотрены следующие виды пособий: по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, ставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет; ежемесячное пособие на ребенка.

Пособие по беременности и родам (от органов социальной защиты населения) получают только женщины, уволенные в связи с ликвидацией предприятия. Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется женщине полностью. Оплачивается этот отпуск в размере минимальной заработной платы. При нормальных родах оплачивается 140 дней (70 до и 70 после родов); при осложненных родах — 156 дней (70 до и 86 после родов); при многоплодных родах — 194 дня (84 до и 110 после родов). Выплачивается это пособие за счет средств Фонда социального страхования 1 раз.

В качестве особой выплаты было выделено ежемесячное пособие на ребенка, ролители (или родитель) которого находятся в розыске, так называемые ДРР — дети разыскиваемых родителей. Ежемесячное пособие на ребенка, родитель которого уклоняется от уплаты алиментов, либо в других случаях, когда взыскание алиментов невозможно, назначается и выплачивается, если решение суда о взыскании алиментов не исполняется в следующих случаях:

розыска их органами внутренних дел на основании .определения судов и постановлений следственных органов в связи с уклонением от уплаты алиментов;

отсутствия заработка у родителей, в случае если родитель отбывает наказание в исправительнотрудовых учреждениях;

нахождения родителей на принудительном лечении по решению суда;

постоянного проживания родителей на территории иностранных государств, в том числе на территории союзных республик, с которыми у РФ отсутствуют договоры о правовой помощи.

Основной акцент в реформировании системы социальной поддержки семьи, женщин, детей и молодежи был сделан на меры профилактики социальных рисков, внимание на которые было обращено до сих пор недостаточно.

В это время продолжается снижение уровня и качества жизни большинства российских семей: среди семей, имеющих детей доля бедных составляет около 50 процентов, среди молодых семей — более 60 процентов. Усиливаются неблагоприятные тенденции в отношении женщин в различных сферах жизнедеятельности: сокращается их представительство в органах государственной власти, снижается их конкурентоспособность на рынке труда, ограничиваются возможности получения новой работы. Около 4 млн. женщин работают в этот период в неблагоприятных, тяжелых и особо вредных условиях.

Особой остроты в этот момент достигла проблема воспроизводства населения. Анализируя показатели рождаемости у женщин различных возрастов за период с 1958 по 1999 годы, можно сделать вывод о том, что рождаемость неуклонно снижается. Если суммарный коэффициент рождаемости в 19581959 годах (т.е. среднее число детей, рожденных женщиной за свою жизнь) составил 2,626, то в 1999 году он равнялся 1,171 (в 19851986 годах наблюдается подъем рождаемости до 2,111, по сравнению с 19751981 годами 1,969; 1,895). Попрежнему высокой остается смертность, особенно младенческая и детская, высок процент заболеваемости и инвалидности детей. Ухудшается здоровье женщин, ослабевают их репродуктивные возможности. Увеличивается число разводов, наблюдается рост социальной дезадаптации.

В целом по многим показателям условия жизнедеятельности семьи, положение женщин, детей и молодежи в рассматриваемый период остаются неблагополучными, что создает угрозу для физического и духовного здоровья населения страны и предопределяет необходимость целенаправленных усилий по преодолению этой ситуации.

Согласно Программе социальных реформ на 19962000 годы были обозначены три главные цели государственной социальной политики в отношении семьи, женщин и детей:

обеспечение необходимых условий для реализации семьей ее экономической, воспроизводственной, воспитательной и культурнопсихологической функций, повышение качества жизни семей;

создание благоприятных условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни;

обеспечение прав детей и молодежи на их полноценное физическое, интеллектуальное, нравственное и социальное развитие.

Среди задач, поставленных перед правительством, хотелось бы выделить следующие:

создание работникам, имеющим детей благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей;

кардинальное улучшение охраны здоровья семьи, усиление помощи семье в воспитании детей;

укрепление правовой защиты детства, поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей, обеспечение безопасного материнства и охраны здоровья детей, улучшение питания, воспитания, образования и развития, поддержка детей и молодежи, находящихся в особо трудных обстоятельствах;

создание благоприятных условий для активного участия в общественной жизни молодежи;

усиление профилактики безнадзорности и правонарушений в детской и молодежной среде.

Предполагалось предпринять следующие меры по реализации поставленных задач, а именно:

совершенствование системы государственных социальных гарантий поддержки благосостояния семей с детьми;

государственное стимулирование малого, в том числе семейного предпринимательства, различных форм самозанятости, введение долгосрочного льготного потребительского кредитования молодых семей, семей, имеющих несовершеннолетних детей;

развитие новых социальных технологий поддержки семьи, сети специализированных учреждений социального обслуживания семьи, детей и молодежи, расширения перечня оказываемых ими социальных услуг, в том числе консультативных, и психотерапевтических по выходу из кризисных ситуаций, социальнопсихологической адаптации к новым условиям;

стимулирование развития видов добровольного страхования, особенно детей и молодежи, направленных на создание дополнительных возможностей поддержки семьи на ответственных этапах ее жизненного цикла, реализация мер по обеспечению устойчивости и надежности страховых систем в выполнении страховых обязательств.

Услуги и натуральные виды содержания бывают различными. Они могут предоставляться в виде полезных действий (например, освидетельствование в медико-социальной экспертной комиссии), в виде предметов (обеспечение специальными транспортными средствами), в виде натурального содержания (саноторнокурортное лечение, содержание детей в оздоровительных лагерях), в виде льгот, преимуществ и привилегий (льготы по проезду, по оплате коммунальных услуг). Размеры большинства пособий были установлены в процентном отношении к минимальной оплате труда. В дальнейшем предусматривалось определить более объективную базу, позволяющую учесть особенности проживания той или иной категории граждан. В этот период было установлено большое количество различных социальных выплат, влияющих на жизнедеятельность семьи и значительно ее улучшая. Перечислим некоторые из них:

компенсационные выплаты к установленным видам пособий и пенсий неработающим, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами;

отпуска (с сохранением оплаты и без сохранения содержания родителей) по беременности и родам, уходу за ребенком и т. д.

налоговые льготы (Закон "О подоходном налоге с физических лиц" от 7 декабря 1991 го да № 19981).

материальная помощь в связи с чрезвычайными обстоятельствами (государственная, муниципальная, ведомственная).

медицинское обслуживание: (осуществление к переходу по оказанию помощи по принципу "семейного врача"; требование санитарного благополучия по месту жительства (на улицах жилых микрорайонов, дворах жилых домов, комплексов); медицинское страхование; медицинская пропаганда и т. д.)

В первую очередь следует зафиксировать изменения механизма разработки нормативных правовых актов, исполнения законодательства и полномочий. Принцип централизованного управления проявлялся во всех сферах деятельности советского государства, не стало исключением и законотворчество: законодательным органом в тот период являлся Верховный Совет СССР. В середине 90х годов, в частности в Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 19962000 годов сказано о том, что Федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики. Иными словами, согласно Конституции 1993 г. стало предусматриваться единство действий Федеральных органов государствешюй власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Стоит отметить, что субъектам Российской Федерации отводилась ведущая роль в разработке и реализации региональных социальных программ, организации и предоставлении адресной социальной помощи, обеспечении нормального функционирования учреждений социальной инфраструктуры, решении других насущных проблем в области труда, занято

сти, социальной защиты и быта людей по месту их проживания. Подобное распределение законодательных полномочий между уровнями власти предполагало эффективное распределение обязанностей и соответствующий результат социальных реформ с учетом всех особенностей коренного населения (уровня экономического развития, демографической ситуации, финансовых возможностей, национальных и культурных традиций). В это время повышается роль муниципальных образований в области социально-правовой защиты семьи. Например, им переданы полномочия, связанные с организацией и осуществлением социальных выплат. Передача инициативы в области социально-правовой защиты семьи негосударственным учреждениям и муниципальным образованиям (как предусматривалось в программе экономических реформ в 1992 году) должна была существенно улучшить выполнение основных принципов семейной политики, в частности, принципов социального обслуживания: адресности, доступности, добровольности, гуманности, приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненой ситуации; конфиденциальности; профилактической направленности. В этот период планировалось заметно улучшить материальное положение большинства населения и весь комплекс социальных показателей, характеризующих качество жизни людей.

Нужно отметить, что становление системы социальной защиты населения на законодательном уровне происходило именно в "период социальных преобразований". Учитывая, что Международным Годом семьи был объявлен 1994 год, и с этого момента стало уделяться больше внимания семейной политике, механизм и вся система социально-правовой защиты семьи (особенно семьи с ребенкоминвалидом) находилась в стадии становления.

Итак, рассматриваемый период отличается тем, что за это время была сформирована практически вся необходимая законодательная база по следующим областям социальной защиты населения:

инвалидности;

проблемам семьи, женщин и детей;

занятости;

пенсионного обеспечения;

социального страхования и другим.

Основные Федеральные законы в этой области были приняты в 1995 году: ФЗ "О социальной защите населения в РФ", ФЗ "О ветеранах", ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации". Практическое осуществление норм перечисленных выше Законов и многих других нормативно-правовых актов, к сожалению, не совпадает с предусмотренными мерами. Социальные технологии поддержки семьи находились в стадии разработки, и требовалось время, для того, чтобы создать систему социально-правовой защиты семьи, наладить механизм ее осуществления, как на Федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Были приняты основные и наиважнейшие Федеральные Законы, на которых стала базироваться система социально-правовой защиты семьи. Кроме того, в отношении семей с ребенкоминвалидом были предусмотрены на законодательном уровне следующие меры: Принятие следующих нормативно-правовых актов:

ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24 ноября 1995 г. № 181ФЗ;

ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" от 2.08.1995 г. № 122ФЗ;

ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" от 10 декабря 1995 г. № 195ФЗ;

ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" от 24 июля 1998 г. № 124ФЗ;

ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"

148 от 22 августа 1996 г. № 125ФЗ;

Указ Президента РФ "О мерах по обеспечению государственной поддержки инвалидов" от 1 июля 1996 г. № 1011;

Указ Президента РФ "О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов" от 2 октября 1992 г. № 1157

Постановление Правительства РФ "О порядке признания граждан инвалидами" от 13 августа 1996 г. № 965;

Постановление Правительства РФ "О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения" от 30 июля 1994 г. № 890;

Письмо Минтруда РФ "О реализации льгот на проезд, предоставленных Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"" от 19 февраля 1997 г. № 817АО.

Несмотря на предусмотренные законодательно меры, оценкой деятельности государства в отношении социально-правовой защиты семьи и детей к середине 90х гг. XX столетия может быть результат преобразований. В этой связи нужно помнить о серьезной социальной проблеме для семьи в постперестроечный период. А именно за период с 1990 по 1999 годы численность детей, чьи родители были лишены родительских прав, возросла в 1,5 раза. Подобный феномен это не что иное, как следствие неустойчивого социально-экономического развития, а также неэффективной государственной социально-правовой защиты семьи Наличие такого социального феномена как социальное сиротство, в том числе и "скрытое" социальное сиротство говорит о том, что существует серьезная проблема в обществе. И решать ее нужно не только с помощью принятия законодательных мер, но также с помощью социокультурных рычагов (контроль за телевещанием, рекламой, образовательными дисциплинами и т.д.) и экономических мер по улучшению духовнопросветительского, социально-экономического положения российских семей.

Несмотря на снижение показателя смертности детей в возрасте от 1 до 14 лет (на 20 %), общая заболеваемость детей до 14 лет в целом по России увеличилась на 10,2% по всем классам болезней. Детское население всеже сокращается, несмотря на то, что период с 1990 по 2000 отмечен стабилизацией показателя смертности детей в возрасте от 0 до 4 лет (в 1990 — 21, 4, в 1999 21), однако рождаемость детей (с 1958 по 1999 годы) неуклонно снижается. В условиях сложившейся социально-экономической ситуации в 1990х годах, было поставлено несколько стратегических целей социальной политики, одна из которых была выполнена это цель по снижению смертности детского населения, несмотря на ухудшение показателей уровня жизни.

Если говорить об исполнении другой намеченной цели: обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи, то она остается невыполненной по сей день. Не выполняется и предусмотренная гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем. Поставленные цели социальной политики в 1990х годах достигнуты не были. К сожалению, намеченные задачи в области социально-правовой защиты семьи, как было предусмотрено в концепции среднесрочной программы Правительства РФ на 19972000 годы "Структурная перестройка и экономический рост" не реализовались.

В рамках социальной интеграции инвалидов (в концепции среднесрочной программы Правительства РФ на 19972000 годы "Структурная перестройка и экономический рост") были предусмотрены многочисленные мероприятия, которые так и не были реализованы, среди которых, например, несформированный до сих пор всероссийский банк данных по проблемам инвалидности и инвалидов.

Один из положительных моментов, который следует отметить в сфере социального обслуживания населения состоит в следующем: за годы реформирования экономики ситуация в этой сфере претерпела значительные изменения. Количество учреждений социального обслуживания семьи и детей к 1996 году выросло в четыре раза. Были созданы новые стационарные учреждения для престарелых и инвалидов, территориальные центры социального обслуживания, отделения социальной помощи на дому и службы срочной социальной помощи, внедряются новые социальные технологии.

Предусмотренные меры по разработке и совершенствованию мер социальной поддержки в период становления всей системы социально-правовой защиты семьи были закреплены законодательно, но реализовывались крайне медленно в силу отсутствия отлаженной системы.

**2.2 Социально-правовое содержание семейной политики российского государства в современной России**

Оценивая социально-экономическую обстановку в России на начало нового столетия, можно привести высказывание академика Р.Гринберга, по мнению которого "в последнее время Россия достигла значительных успехов в отношении темпов экономического роста, улучшения сальдо внешнеторгового баланса, прироста золотовалютных резервов, выплаты внешних долгов и т.п.... для поддержания высоких темпов ее положительной динамики надо усердно улучшать инвестиционный климат для своих и внешних предпринимателей, бороться с коррупцией и обеспечивать диктатуру закона"". Нельзя не назвать одну из преград, перечисляемых автором и которые самым непосредственным образом влияют на состояние социально-экономической сферы, в т.ч. и на социально-правовую защиту семьи. Это "так называемые структурные реформы, под которыми понимаются прежде всего "непопулярные" меры по коммерциализации образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства, вот, собственно, все, чем ограничиваются намерения обновленного федерального правительства". Существуют "такие области жизнедеятельности общества, куда частный бизнес либо вообще не инвестирует средства, либо идет на это в порядке одноразовых филантропических акций. Частный капитал, в т.ч. российский, просто не в состоянии вообще или, во всяком случае, в существенной мере содержать, например, начальное и среднее образование, фундаментальную науку, культуру, значительную часть здравоохранения. Это зона ответственности любого современного, а тем более социально ориентированного государства, каким, согласно известной конституционной норме, должна быть Россия". По мнению Р.Гринберга, "либеральная модернизация" России "в экономическом плане в самом лучшем случае обрекает страну на "рост без развития". В социальном аспекте означает продолжение тенденций пятнадцатилетнего "обнищания основной массы населения"".

Однако, несмотря на очень болезненный процесс российских реформ, можно все же говорить и о положительных сторонах. И таким положительным моментом является инициатива самих граждан. Преобразования в России привели к созданию "третьего" неправительственного сектора. Этот сектор, существуя наряду с государственным и частным секторами экономики, имеет устойчивую динамику развития и является неотъемлемой чертой становления гражданского общества в России. Основу неправительственного сектора составляют общественные объединения, некоммерческие и благотворительные организации, фонды, профессиональные ассоциации, которые по терминологии ООН объединяются под общим названием "неправительственные организации". Количество зарегистрированных на территории России подобных организаций составляет более 150 тысяч. Почти половина НПО в той или иной степени связаны с социальными проблемами, помощью наиболее незащищенным группам населения. Их роль в борьбе с обнищанием населения значительна.

Вопервых, деятельность НПО реализуется в социальной области, где средств государства на осуществление адресных социальных программ не хватает. Вовторых, сегодня в штате НПО работает значительная часть работоспособного населения, снижая тем самым уровень безработицы. И, наконец, ряд неправительственных организаций реализует свои проекты совместно с международными организациями, привлекая международный опыт и контакты. Это очень важные характеристики новой России, поскольку только становление гражданского общества, открытость страны гуманистическим идеалам и участие в их реализации, являются главными гарантиями становления демократического общества. Российские парламентарии должны не только поддерживать эти процессы, но и стараться максимально способствовать **им.** Это относится к законотворчеству.

В целях расширения взаимодействия неправительственных организаций в международных вопросах между неправительственными организациями и Федеральным Собранием, а также официальными структурами государства, в 1996 году при Комитете Государственной Думы по международным делам был создан Консультативный Совет неправительственных организаций, насчитывающий 58 членов. Тем самым был сделан еще один шаг на пути к гражданскому обществу, поскольку расширение участия широкой общественности, в частности, неправительственных организаций, в формировании государственной политики, практическим управлении, решении социально-экономических, образовательных, экологических проблем, развитии связей с зарубежными партнерами в канун вступления человечества в третье тысячелетие исключительно актуально, необходимо и своевременно.

Неправительственные организации, участвующие в работе Консультативного Совета, неправительственных организаций, пользуются устойчивой репутацией в России и за рубежом, имеют компетенцию и опыт в области налаживания международнополитического, социально-экономического, экологического, гуманитарного, культурнообразовательного, правозащитного, миротворческого и информационного сотрудничества и представляют практически все регионы России.

Одной из его задач является экспертиза социального законодательства и содействие реализации социальных программ, направленных на поддержание достойного уровня жизни граждан. Это главный путь к социально-экономической и политической стабильности в России. Поскольку парламентарии играют важную роль в установлении необходимых связей между правительствами, частным сектором и населением. Парламентарии, являются "естественными посредниками" и одновременно партнерами в процессе достижения устойчивого развития во всем мире и искоренении бедности.

Согласно Концепции, российские некоммерческие организации свою роль в области защиты прав детей видят в систематизации и распространении опыта наиболее эффективных социальных программ и проектов в области защиты прав детей, подростков и молодежи по приоритетным направлениям:

поддержка семьи в интересах обеспечения здоровья, благополучия и полноценного развития будущих поколений нации;

— продвижение программ здорового образа жизни подростков и молодежи;

поддержка форм трудовой занятости подростков и молодежи;

организация досуга детей, подростков и молодежи в рамках культурных, творческих и спортивнооздоровительных инициатив;

профилактика детской инвалидности;

реабилитация детей-инвалидов без отрыва от семьи, содействие развитию интегрированного образования, создание среды, позволяющей человеку использовать свои собственные ресурсы для полноценного развития;

развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без родительского попечения;

социальная реинтеграция выпускников интернатов;

воссоздание в России системы ювенальной юстиции;

— внедрение институтов и механизмов независимого общественного контроля за соблюдением прав детей на федеральном, региональном и местном уровнях таких, как уполномоченные по правам детей, общественные инспекторы, и др.;

развитие сотрудничества с государственными органами и структурами, в том числе через систему социального заказа по программам, осуществляемым в интересах детей;

развитие моделей партнерства с социально ответственным бизнесом;

— продвижение законопроектов, поощряющих благотворительность в интересах детей и в поддержку соответствующих гражданских инициатив.

Таким образом, российские НКО являются перспективным партнером для государства в развитии и совершенствовании социально-правовой защиты детей и семьи.

Подводя итоги, можно отметить, что к началу XXI века в мире сложилась система защиты прав детей на международном уровне, подкрепленная соответствующими правовыми документами. Что касается России, то основной задачей государства является практическое обеспечение принципов Конвенции "О правах детей", выполнение рекомендаций ООН.

Остановимся на проблеме защиты прав семей и детей общественными организациями. В целом, за период с 1999 по 2002 гг. ситуация начала меняться в лучшую сторону. Прежде всего, большое развитие получили местные, региональные программы, действующие в рамках области или края. Следует учесть, что во многих регионах решение проблем практической защиты прав детей обеспечивается за счет сотрудничества соответствующих властных структур и общественных организаций. Тем более что роль общественных организаций за указанный период в сфере помощи детям и семьям заметно выросла. Гражданский сектор в России в начале 21 века представляет собой довольно развитое сообщество, мощный ресурс для развития социального партнерства общественных организаций и государства. В феврале 2002 г. в Москве появилась должность Уполномоченного по правам ребенка. Первым уполномоченным по правам ребенка в Москве стал Алексей Головань — руководитель Общественной Организации "Соучастие в судьбе".

Общественные организации занимаются не только жилищными правами детей-сирот. Они ведут активную работу практически во всех направлениях сферы помощи детям и семьям.

Вот только некоторые из направлений их деятельности:

предоставление непосредственной правовой защиты и работа по совершенствованию законодательства ("Право ребенка", "Соучастие в судьбе", комитет "За гражданские права");

работа с детьмиинвалидами, создание благоприятных условий для их адаптации в общество, создание и развитие центров интеграционного образования ("Ковчег", "Родник", "Даун Синдром", "Такие же, как вы", "Дорога в мир"). Эти организации работают с детьмиинвалидами, организуют центры дневного пребывания для детей, службы помощи семьям, имеющим таких детей и т.п.;

— работа с кризисными семьями, создание "социальных гостиниц"; Кризисные семьи одна из самых сложных категорий. Именно в этих семьях часто нарушаются элементарные права детей: на здоровое развитие, образование, нормальный уровень жизни и т.п. в России уже существуют общественные организации, которые создают центры помощи и поддержки не только для детей из таких семей, но и для всех членов семьи. Их работа направлена не только на оказание помощи ребенку (или семье) в кризисной ситуации, но и на то, чтобы помочь решить проблемы, спровоцировавшие этот кризис, восстановить нормальную жизнь семьи (а соответственно, и ребенка);

социальная адаптация детей, воспитывающихся в детских домах и интернатах и т.п.

Характеризуя социально-экономическую ситуацию в исследуемый период, нужно отметить, что минимальный размер оплаты труда, в соотношении с величиной прожиточного минимума начиная с 1993 года неуклонно уменьшается вплоть до 2000 года, хотя за период с 2000 по 2002 гг. этот показатель постепенно увеличивается. В соотношении с величиной прожиточного минимума минимальный размер пенсии инвалидам с детства неотвратимо уменьшается. В том числе это касается минимальных размеров пенсий по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и всех социальных пенсий (инвалидам с детства; лицам старше 65 (мужчины), 60 (женщины) лет, не имеющие трудового стажа; ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте до 16 лет; минимальный размер стипендии студентам ВУЗов и студентам (учащимся) учреждений среднего специального и начального профессионального образования). Что касается жилищного вопроса, то число семей (включая одиночек), получивших жилье и улучшивших жилищные условия за год сократилось: (1990 г. 1296, 1999 г. 282) (статистическое наблюдение за наличием очередников на получение жилья ведется с 1989 года). Несмотря на то, что величина прожиточного минимума (в среднем на душу трудоспособного населения в месяц по Санкт-Петербургу) постепенно увеличивается (1999 г. 1002,8 руб., 2002 2603 руб.) уровень жизни населения не становится лучше. В Санкт-Петербурге в первом полугодии 2004 года зафиксирована средняя заработная плата в размере 7739 рублей, "по сравнению с аналогичным периодом прошлого года индекс потребительских цен увеличился на 5%, а реальные денежные доходы населения выросли на 18%".

Анализируя показатели рождаемости у женщин различных возрастов за период с 1958 по 1999 гг. можно сделать вывод о том, что рождаемость неуклонно снижается. Если суммарный коэффициент рождаемости в 19581959 годах (т.е. среднее число детей, рожденных женщиной за свою жизнь) составил 2,626 ребенка (все население страны), то в 1999 г. он равнялся 1,171.

Заметна тенденция к увеличению числа родившихся детей у женщин, не состоявших в зарегистрированном браке: 1970 год — 201240 чел., 2002 — 411461 чел. (все население страны). Не следует забывать и о том, что демографический кризис, который переживает наша страна, обусловлен естественной убылью, которая составила за 19921998 гг. более 4,5 млн. человек, при эмиграционном оттоке в страны дальнего зарубежья в 706 тыс. человек сглаживается миграцией из стран ближнего зарубежья. Последняя составила 3,7 млн. человек при убыли населения России за 19921998г.г. более 5,2 млн. человек, т.е. убыль населения России, была более чем наполовину компенсирована чистой миграцией из стран ближнего зарубежья.

Количество браков с 1970 года (1319,2 тыс.) снизилось до 911,2 тыс. в 1991 году. А количество разводов увеличено (1970 г. 396,6 тыс.) до 532,5 тыс. в 1991 году на фоне убыли населения (естественный "прирост" населения России в 1999 году составил — 929,6 тыс. чел., 2002 1019,8 тыс. чел.) в сравнении с 1970 годом, где число родившихся превышало число умерших, естественный прирост равнялся 772,5 тыс. На 1000 мужчин в Санкт-Петербурге приходится 1226 женщин.

Изучение показателей минимальных социальных гарантий для населения приводит к выводу о том, что размеры многих пособий и стипендий не менялись с 1997 по 2000 годы. В их число входят: единовременное пособие при рождении каждого ребенка (1252,4 руб. в мес.); ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте до 16 лет (58,4 руб. в мсс.) (учащимся образовательных учреждений до окончания ими обучения); ежемесячное пособие на детей военнослужащих (проходящих военную службу по призыву), на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, в возрасте до 16 лет 87,7 руб.; ежемесячное пособие на детей одиноких матерей в возрасте до 16 лет 116,9 руб.; минимальный размер пособия по безработице 83,5 руб.; ритуальное пособие 834,9 руб.;

Стипендии: студентам ВУЗов 167 руб.; студентам (учащимся) учреждений среднего специального и начального профессионального образования 58,4 руб.; аспирантам, обучающимся с отрывом от производства 250,5 руб.; докторантам, обучающимся с отрывом от производства 500,9 руб. Как известно, Федеральный Закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" устанавливает потребительскую корзину для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге. Этот законопроект является правовой основой для установления величины прожиточного минимума в Санкт-Петербурге (см. Закон Санкт-Петербурга "О потребительской корзине для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге", от 6 декабря 2001 г. № 812106).

Величина прожиточного минимума в Санкт-Петербурге на 1 квартал 2004 года была установлена в следующих размерах:

В расчете на душе населения 2739 руб. 90к.

Для трудоспособного населения 3133 руб. 50к.

Для пенсионеров— 1961 руб. 20к.

Для детей 2461 руб. ООк.

Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) применяется для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. К сожалению, его размеры остаются крайне низкими. По данным, установленным Федеральным законом минимальный размер оплаты труда по состоянию на 01.09.2005 равнялся 800 рублям в месяц, в то время как, прожиточный минимум в этот период составлял более 3000 руб. на душу населения.

С 2005 г. введены дополнительные меры поддержки семьи, женщин и детей. Увеличено пособие на рождение третьего ребенка до 1000 руб., ежемесячное пособие на ребенка с 1 июля 2005 г. увеличено до 100 руб. Сумма ежемесячных опекунских пособий на детей до трех лет составила 2170 руб. на детей от трех до шести лет 2670 руб., на детей школьного возраста 3460 руб. Введены дополнительные ежемесячные пособия для детей-инвалидов из многодетных семей с четырьмя и более детьми 200 руб., на детей многодетных одиноких матерей с четырьмя и более детьми — 50 руб. Расширена категория многодетных семей, пользующихся льготами по оплате жилищно коммунальных услуг, теперь 50процентную скидку имеют также многодетные семьи, где есть взрослые дети до 23 лет, если они обучаются в образовательных учреждениях. На территории области дети из многодетных семей, детисироты и лица из числа детей-сирот имеют право бесплатного проезда в целях получения образовательных услуг. Введены социальные проездные для многодетных матерей, детей-инвалидов и сопровождающих их лиц.

Законодательно были предусмотрены (рассчитаны) не соответствующие между собой величины: запросы населения не были удовлетворены и МРОТ остается меньше прожиточного минимума в 5 раз. Постепенное увеличение уровня жизни, безусловно, происходило, но если, прибегнуть к цифрам, то, убеждаемся, что наравне с повышением уровня жизни населения *в* целом, материальное положение многих семей оставалось плачевным. В соответствии с Федеральным Законом, от прожиточного минимума зависит одно из главных направлений социальной политики, в том числе и семейной это формирование бюджетов РФ. Кроме того, в зависимости от величины прожиточного минимума варьируются размеры оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим семьям, а также прожиточный минимум влияет на степень разработки и реализации региональных социальных программ.

В настоящий момент существуют следующие типы социальной службы для семьи и детей, ранжирующихся по роду оказываемых услуг. В Указе Президента РФ "О первоочередных мерах по реализации всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90е годы" от 1 июня 1992 г. № 543 было предусмотрено создание следующих органов:

1. Служба социальной помощи населению, предусматриватривающая выявление семей группы социального риска (многодетных, неполных, студенческих, имеющих инвалида, проживающих в неудовлетворительных условиях, одиноких и престарелых, асоциального поведения родителей и детей) и оказание им содействия в получении материальной, медицинской, юридической, психолого-педагогической, социально-бытовой и иной необходимой помощи; выявление у взрослых и детей социальных, личных и ситуативных трудностей; помощь в их преодолении путем поддержки, защиты, реабилитации; привлечение в необходимых случаях с этой целью специалистов (психологов, юристов, врачей, педагогов и др.); проведение индивидуальной работы с детьми и взрослыми с асоциальным поведением.

2. Служба планирования семьи, предусматривающая повышение квалификации врачей, работников культуры и просвещения по вопросам формирования у населения ответственного отношения к репродуктивному и сексуальному поведению; организацию центров планирования семьи.

3. Служба медико-социальной помощи, включающая патронаж беременных и родивших женщин, расширение сети стационарных медико-социальных учреждений для престарелых, инвалидов, неизлечимо больных людей.

4. Служба социальной реабилитации, которая должна проводить социальную реабилитацию лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию ("ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспечешюсть, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно"), вернувшихся из мест лишения свободы, социальных учебно-воспитательных учреждений; оказание помощи бывшим воспитанникам интернатов, детских домов, не имеющих родителей или оставшихся без их

Новое законодательство о льготах, Сборник официальных текстов, М., 2005, с. 4 попечения (денежные пособия, помощь в трудоустройстве, возвращение или получение жилья, раздел имущества и т.д.); устройство детей, оставшихся без попечения родителей или проживающих в неблагополучных семьях; подготовку и внесение в народный суд заявлений об ограничении дееспособности родителей, о лишении родительских прав, о выселении лиц, лишенных родительских прав, если их совместное проживание с детьми невозможно; создание центров усыновления и попечительства, медикопсихологопедагогических диагностических центров, центров социальной реабилитации, лечебно-профилактических, учебно-воспитательных учреждений для несовершеннолетних правонарушителей, социальных приютов, бирж для устройства несовершеннолетних и женщин с детьми.

5. Служба психолого-педагогической помощи, создание психолого-педагогических консультаций, центров повышения психологической устойчивости, организацию службы доверия и службы знакомств, содействие в подготовке молодежи к семейной жизни, оказание помощи в воспитании детей в семье.

6. Служба социально-правовой защиты и юридической помощи, предназначена для обеспечения функционирования комиссий по защите прав детей и по рассмотрению дел несовершеннолетних; создания социально-правовых консультаций по вопросам семьи, брака и прав детей; содействия в организации семейных судов.

7. Служба социальной профилактики отклоняющегося поведения, имеющих своей целью организацию работы по предупреждению преступности, алкоголизма, наркомании, суицидов, бродяжничества, правонарушений и других асоциальных явлений среди несовершеннолетних, их безнадзорности; содействие органам внутренних дел в предупреждении повторных преступлений лицами, ранее осужденными.

8. Служба семейного досуга, которая предусматривают участие в развитии социально-культурной среды, внешкольных, культурноспортивных и иных учреждений; создание центров семейного досуга, семейных клубов.

9. Служба социальнобытовой помощи и развития сети отделений и центров социальнобытовой помощи, расширение предоставляемых услуг престарелым, одиноким и инвалидам, развитие и совершенствование системы обеспечения инвалидов протезноортопедической помощью и специальными изделиями для компенсации дефекта и облегчения быта.

Психотерапевтические, психологические и социальные службы выполняют функции информационные (информация о социальных льготах, предоставляемых государством для улучшения условий воспитания детей, материального положения семей, порядка получения дополнительных льгот) и посреднические (установление контактов с администрацией по месту работы взрослых членов семьи и органами социального обеспечения с целью получения пособий, оказание содействия в улучшении жилищных условий).

Таким образом, на законодательном уровне предусмотрен широкий спектр учреждений для осуществления мер социально-правовой защиты семей, в том числе и семей, имеющих детей, с ограничениями жизнедеятельности.

Перейдем к освещению законодательно предусмотренных мер социально-правовой защиты семьи и детей. В рассматриваемый период в отношении защиты прав семьи, женщин и детей, в том числе детей с ограничениями жизнедеятельности были приняты следующие законопроекты:

Закон Санкт-Петербурга "О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге" от 31 января 2003 г. № 111;

Постановление Правительства РФ "О федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 20002005 годы"" от 14 января 2000 г. № 36;

Постановление Минтруда РФ "Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения "Центр психолого-педагогической помощи населению"" от 19 июля 2000 г. № 53;

Постановление Минтруда РФ "Об утверждении Методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения "Центр социальной помощи семье и детям"" от 19 июля 2000 г. №52;

Постановление Правительства Ленинградской области "О региональной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов Ленинградской области" на 20012003 годы" от 27 ноября 2000 г. № 29;

Постановление губернатора Ленинградской области "О Гарантированном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалидам Ленинградской области бесплатно" от 3 марта 2000 г. № 88пг.

Подведя итоги о состоянии социально-правовой защиты семьи в период президента В.В.Путина, нужно сказать, в первую очередь, о социально-экономических показателях. Анализ статистических показателей привел к следующим выводам: рождаемость снижается (при этом увеличивается число родившихся детей у женщин, не состоявших в зарегистрированном браке), количество браков снижается, увеличивается число разводов. Иными словами, уровень жизни российских семей в России не улучшается.

При изучении показателей минимальных социальных гарантий для населения можно прийти к выводу о том, что законодательно были предусмотрены (рассчитаны) не соответствующие между собой величины: запросы населения не были удовлетворены, и МРОТ был меньше прожиточного минимума в 5 раз. В соотношении с величиной прожиточного минимума минимальный размер пенсии инвалидам с детства неотвратимо уменьшается. В том числе это касается минимальных размеров пенсий по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и других социальных пенсий. Кроме того, размеры многих пособий и стипендий не менялись с 1997 по 2000 г.

В начале XXI столетия широкое распространение получили российские некоммерческие организации, выступившие партнером для государства в развитии и совершенствовании механизмов защиты прав детей и семьи. Свою роль в области защиты прав детей они видят в систематизации и распространении опыта наиболее эффективных социальных программ и проектов в области защиты прав детей, подростков и молодежи по самым приоритетным направлениям (поддержка семьи в интересах обеспечения здоровья, благополучия и полноценного развития будущих поколений нации; организация досуга детей, подростков и молодежи в рамках культурных, творческих и спортивно-оздоровительных инициатив; профилактика детской инвалидности; реабилитация детей с ограничениями жизнедеятельности без отрыва от семьи, содействие развитию интегрированного образования, создание среды, позволяющей человеку использовать свои собственные ресурсы для полноценного развития; развитие семейных форм устройства детей, оставшихся без родительского попечения; воссоздание в России системы ювенальной юстиции и многие другие). Некоммерческими Организациями предусматривалась важная социальная функция по экспертизе социального законодательства и содействию реализации социальных программ, направленных на поддержание достойного уровня жизни граждан.

На законодательном уровне предусмотрен широкий спектр учреждений для осуществления мер социально-правовой защиты семей, в том числе и семей, имеющих ребенка с ограничениями жизнедеятельности. Среди них Службы: социальной помощи населению, планирования семьи, медико-социальной помощи, социальной реабилитации, психолого-педагогической помощи, социально-правовой защиты и юридической помощи, социальной профилактики отклоняющегося поведения, семейного досуга, социально-бытовой помощи.

Одной из отрицательных мер, принимаемых правительством являлось закрытие федеральной целевой программы поддержки инвалидов на 20042005 гг. Данный шаг можно трактовать как отстранение государства отоказания помощи детям с ограничениями жизнедеятельности и их семьям в расчете на то, что об этом могут позаботиться, например, некоммерческий сектор: общественные, благотворительные организации и другие, а также частный сектор. Очевидна, на мой взгляд, своеобразная уловка правительства — уклонение от выполнения своих главнейших обязанностей социально-правовой поддержки незащищенных слоев населения, "...государство как основной проводник социальной и семейной политики заняло выжидательную позицию по отношению к семье, рассчитывая на ее самостоятельный выход из критического положения". В частности, в условиях низкого уровня заработной платы и продолжающегося падения уровня жизни современная российская семья как малая группа не имеет возможности не только улучшить, но и сохранить на достигнутом ранее уровне своего благосостояния. В области образования так и не созданы условия равноправного доступа граждан РФ к высшему и послевузовскому профессиональному образованию, как предусматривалось например в программе социальных реформ на период 19962000 годов.

Кроме того, в настоящий момент не учитываются особенности проживания, уровень жизни определенной категории граждан при разработке размеров большинства пособий.

Итак, уровень жизни современных российских семей не улучшается, об этом свидетельствуют многочисленные статистические показатели: минимальный размер оплаты труда, величина прожиточного минимума, минимальные размеры пенсий и т.д. На фоне социально-экономического неблагополучия и в связи с неэффективным исполнением государственными учреждениями законодательно-предусмотренных мер, отсутствием контроля и скоординированных действий всей системы социально-правовой защиты семьи в изучаемый период заметна активизация действий неправительственных организаций по защите прав и интересов семьи и детей.

**2.3 Особенности социально-правовой защиты семьи, с ребенком, имеющим ограничения жизнедеятельности**

В современном российском обществе институт семьи переживает процесс трансформации, депопуляции и другое воздействие со стороны общества и государства. Но у каждой семейной общности есть свои характерные особенности. Например, малоимущие семьи одновременно могут быть неполными, могут иметь в своем составе членов, имеющих ограничения жизнедеятельности (инвалидов) и т.д. В настояще параграфе предусматривается остановиться на подробном освещении сущности социально-правовой защиты семьи, имеющей в своем составе ребенка, имеющего ограничения жизнедеятельности (инвалида).

Термин "лица с ограничениями жизнедеятельности" будет и далее использоваться наряду с термином "инвалид".

Поскольку Рабочая группа Комиссии по правам человека ООН, занимающаяся разработкой комплекса принципов и гарантий для защиты людей этой категории, пришла к выводу о необходимости использования данного термина, поскольку он более глубоко и научно определяет способности человека отличные от нормальных, и не привносит уничижительного смысла в это слово.

"Понятие "инвалидность у детей" подразумевает нарушение развития основных физиологических процессов детского организма, ограничение познавательной, игровой, конструктивной деятельности, препятствующей воспитанию, обучениею и приобретении навыков".

В международных и национальных документах для обозначения человека с физическими недостатками общепринят термин "инвалид". "Invalide" в переводе с французского — "неспособный" производное от латинского "invalidus", что значит также "неспособный". В русский язык слово "инвалид" пришло из французского языка. Приведем определение этого слова, руководствуясь Большим словарем иностранных слов: "Инвалид лицо, полностью или частично утратившее трудоспособность". "Инвалидность (лат. invalidus "слабый") полная или частичная потеря трудоспособности вследствие заболевания или травмы".

Детская инвалидность наряду с детской (и младенческой) смертностью — важнейший индикатор социального развития. По нозологической структуре она существенно отличается от инвалидности взрослых ("Нозология раздел патологии, изучающий общее учение о болезни, причинах и механизмах развития, клинических особенностей отдельных болезней").

Понятие "инвалидность у детей" "подразумевает нарушение развития основных физиологических процессов детского организма, ограничение познавательной, игровой, конструктивной деятельности, препятствующей воспитанию, обучению и приобретению навыков".

Как и в случае с детской смертностью, она во многом предотвратима.

Численность детей-инвалидов в России постоянно росла, и темпы ее роста были высокими или очень высокими. (См. таблицу).

**Численность детейшшалидов, получающих социальные пенсии (на начало года)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Год  | Численность, чел  | На 10 000 детей  | Темп прироста, %  |
| 1982  | 64300  | 19,9  | 21,6  |
| 1983  | 70400  | 21,5  | 9,5  |
| 1984  | 76600  | 22,9  | 8,8  |
| 1985  | 82800  | 24,4  | 8,1  |
| 1986  | 90617  | 26,2  | 9,4  |
| 1987  | 98700  | 28,1  | 8,9  |
| 1988  | 1 1 1 200  | 31,2  | 12,7  |
| 1989  | 122 300  | 34,1  | 10,0  |
| 1990  | 137900  | 38,2  | 12,8  |
| 1991  | 155 151  | 43,1  | 12,5  |
| 1992  | 212004  | 59,4  | 36,6  |
| 1993  | 284717  | 80,9  | 34,3  |
| 1994  | 342 759  | 99,9  | 20,4  |
| 1995  | 398 943  | 117,5  | 16,39  |
| 1996  | 453 619  | 136,6  | 13,7  |
| 1997  | 513711  | 159,0  | 13,3  |
| 1998  | 563 719  | 179,7  | 9,7  |

Динамика численности детей-инвалидов, получающих социальные пенсии (пособия), зависела и от размера назначаемых пособий, причем не столько от его абсолютного значения, сколько от относительного веса в совокупном доходе семьи, в которой живет инвалид, поскольку инициатива в ходатайстве об установлении инвалидности и получении социальных пособий лежит на родителях ребенка (в случае нахождения ребенка в интернатном учреждении на администрации учреждениия). Так, наличие в многодетных семьях детей-инвалидов позволяет пользоваться существенными льготами. Следовательно, рост показателя детской инвалидности отражает не только реальное ухудшение здоровья детей, но также и изменение критериев инвалидности, постепенное привыкание к ним медицинских и социальных работников, либерализацию общего отношения к инвалидам.

Общая численность контингента детей-инвалидов реагировала на все изменения законодательства, что хорошо видно из показателей темпов ее ежегодного прироста. После пика 20 %ного прироста в первый год после узаконивания детской инвалидности (1981 г.) в 80х годах темп прироста

численности был равен 89 %, а в конце десятилетия он увеличился до 1213 %, и затем произошел гигантский скачек в 19911992 г.г., который составил 35 % ежегодно. После 1992 г. сохранялись высокие, но снижались темпы. В 1997 г. были отмечены минимальные в этом десятилетии значения, но и они оказались очень высоки — почти 10 %.

На 01.01.2001 года в Санкт-Петербурге насчитывается 19 369 детей-инвалидов. В декабре 2000 года это число составляло на 145 человек меньше. Снижение количества детей-инвалидов в городе связано с началом работы (со 2ой половины октября 2000 г.) педиатрических бюро медико-социальных экспертных комиссий, которые руководствуются новыми критериями инвалидности, более жесткими по сравнению с ранее действовавшими.

Вместе с тем показатель детской инвалидности в Санкт-Петербурге имеет тенденцию к увеличению и составляет 19,18 (в 1998 году 18,02, в 1997 году 16,9). Это объясняется снижением общего количества детского населения, проживающего в Санкт-Петербурге. В государственных учреждениях города находится 7,7% детей-инвалидов. Остальные воспитываются в семьях. По данным социологических опросов ГАООРДИ около 40% семей с детьми-инвалидами неполные, и 50% родителей в таких семьях разведены.

По расчетам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) реальная численность детей-инвалидов в России в 2000 г. составляла около 900 тыс. — 23 % детской популяции. Исследованиями А.А.Баранова установлено, что в России около 2 млн. детей имеют ограничения жизнедеятельности, социальных и физических возможностей, причем половину из них можно признать инвалидами с детства.

В современном российском законодательстве используется сравнителыю новое понятие — "лица с ограничениями жизнедеятельности". К этой категории относятся "инвалиды и лица, полностью или частично утратившие способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью" (ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 31 января 2003 г. № 111 "О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге").

В данной параграфе используются не только понятия "инвалид", "ребенок-инвалид", но и такое определение, как "лицо с ограничениями жизнедеятельности", что никак не противоречит законодательству РФ. Последнее понятие является более полным и подразумевает под собой людей, имеющих закрепленный за собой статус инвалида (инвалида с детства или ребенка-инвалида), так и лиц, еще не прошедших освидетельствование. Определение статуса ребенка-инвалида связано с определением двух терминов — "инвалид" и "ребенок". В нашей стране термин "дети-инвалиды" был впервые официально употреблен в Приказе Министерства здравоохранения № 1265 от 14.12.1979 г. "О порядке выдачи медицинского заключения на детей-инвалидов с детства в возрасте до 16 лет". Таким образом, уже в названии нормативного акта устанавливалась возрастная граница, до которой лицо считалось ребенком-инвалидом— 16 лет. В первоначальной редакции Федерального Закона "О социальной защите инвалидов" ребенком также признавалось лицо до 16-летнего возраста. Затем в новой редакции закона была установлена другая возрастная граница. В ст.1 в закона от 2 декабря 1995 г. указывается, что детьми-инвалидами признаются лица до 18-летнего возраста. Кроме этого, в Федеральном Законе от 24 июля 1998 г. № 124ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" дано четкое определение возрастной границы ребенка: "Ребенок — лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)".

До 1995 г. понятие инвалидности трактовалось как степень утраты трудоспособности. Более обширное понятие, делающее акцент на степень ограничения трудоспособности, а не на степень ее утраты было зафиксировано Федеральным Законом "О социальной защите инвалидов". В соответствии со ст. 1 Закона инвалидом является лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. В зависимости от степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория "ребенок-инвалид". К этой категории относятся дети, имеющие "значительные ограничения жизнедеятельности, приводящие к социальной дезадаптации вследствие нарушения развития и роста ребенка, способностей к самообслуживанию, передвижению, ориентации, контролю над своим поведением, обучению, общению, трудовой деятельности в будущем" (Приказ Министерства здравоохранения РФ № 117 от 4 июля 1991 г. "О порядке выдачи медицинского заключения на ребенка-инвалида в возрасте до 16 лет"). Таким образом, новое понятие включает в себя характеристики, дающие более полное представление о понятии инвалидности.

После принятия этого закона шли споры о том, стоит ли выделять понятие "дети-инвалиды" из общего понятия инвалидности. Сторонники того, что не следует выделять данную категорию, мотивировали свою позицию тем, что возникнут дополнительные сложности как в области толкования настоящего закона, так и в области его применения, поскольку в соответствии с настоящим законом и определением инвалидности назначались льготы, в том числе и детями-нвалидам.

По нашему мнению, выделение детей-инвалидов в особую категорию является целесообразным, поскольку в Российской Федерации процедура признания ребенка инвалидом с медицинской точки зрения отличается от процедуры признания инвалидом взрослого человека. Признание взрослого человека инвалидом осуществляется государственными службами медико-социальной экспертизы (МСЭ) (ранее врачебно-трудовые экспертизы ВТЭК) (ст.1 Закона РФ "О социальной защите инвалидов в РФ" № 181ФЗ, в редакции от 27.05.2000 г.). Признание же ребенка инвалидом осуществляется педиатрическими бюро на базе МСЭ (Распоряжение от 12.10.2000 г. 07Р/354Р). Для дальнейшего обучения ребенка с ограничениями жизнедеятельности в Санкт-Петербурге, например, созданы городские межведомственные психолого-медико-педагогические комиссии и консультации, определяющие степень ограничения его жизнедеятельности (Закон СПб. от 31.01.2003 г., № 111 "О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге", ст. 3).

В настоящее время ребенок-инвалид, достигнув 18летнего возраста, проходит взрослую медико-социальную экспертизу, на которой и решается вопрос о присвоении ему статуса "инвалид с детства" или об исключении его из категории "ребенок-инвалид" в случае выздоровления. Количество и размер социальных выплат с получением статуса "инвалид с детства" меняется.

В современном законодательстве — в законе РФ "О социальной защите инвалидов" категория "дети-инвалиды" входит в общее понятие об инвалидах. Тем не менее, существует юридически зафиксированное определение "дети-инвалиды". Такой подход, безусловно, отражается на присвоении детям, страдающим стойким расстройством функций организма, определенных прав, отличных от прав инвалидоввзрослых. В зависимости от того, каким образом будет обозначаться тот или иной статус человека, будут зависеть его права и возможности.

Подобный вывод убеждает в том, что очень важную роль играет правильное истолкование тех или иных понятий. От этого зависит эффективность социально-правовой защиты детей с ограничениями жизнедеятельности, так как складывается в первую очередь на основании прописанных в законодательстве норм. Обладание правовым статусом инвалида позволяет лицу получать соответствующие пенсии, пособия, компенсации и другие социальные блага, способствующие более полноценной жизнедеятельности, улучшению условий жизни и возможностей поправить здоровье.

Проблема правового аспекта помощи детям с ограничениями жизнедеятельности и их семьям может рассматриваться в рамках правовой помощи детям как одной из категорий граждан. Эта проблема имеет многолетнюю историю, и отражена в ряде международных документов, таких как:

• Всеобщая декларация прав человека,

• Декларация о правах инвалидов,

• Декларация о правах умственно отсталых лиц,

• Конвенция о правах ребенка,

• Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов,

• Варшавская декларация (на основании конференции "Права человека в отношении умственно отсталых лиц". 24 октября 1995 г., г. Варшава) и т.д.

Вопрос о правах детей впервые рассматривался Лигой Наций. В 1913 г. была создана Международная ассоциация защиты детства. В 1923 г. в Женеве принята Декларация о правах ребенка, где формулировались условия для полного развития его личности. В 1924, 1934 и 1959 гг. она была вновь утверждена без особых изменений, но сам факт признания этого документа на международном уровне позволил привлечь внимание к проблемам детей в различных ситуациях. 10 декабря 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека. Исходя из этого универсального и общепринятого документа, дети обладают всеми правами человека. Ст. 1 Декларации подчеркивается недопустимость дискриминации человека по какойлибо причине.

Конвенция о правах ребенка принята Генеральной Ассамблеей ООН в НьюЙорке 20 ноября 1989 г. Сегодня этот документ утвержден 14 странами Восточной Европы и 122 странами мира. Наша страна эту конвенцию ратифицировала 13 июня 1990 г. Согласно документу, дети имеют равенство перед законом, право на юридическую защиту, право на развитие, право на жизнь, здоровье, выбор места жительства, право на воссоединение со своей семьей, на выражение мнения, свободу объединения, право на личную жизнь, на доступ к достоверной информации, право на образование.

Дети с ограничениями жизнедеятельности, как и остальные дети, имеют равные права на защиту. Они имеют право на особое внимание реабилитационных служб и на получение образования. Право на здоровье и медицинские услуги заключается в том, что дети могут беспрепятственно пользоваться медицинскими услугами для абилитации, реабилитации и профилактики. Ст. 23 Конвенции о правах ребенка признает право детей с ограниченными возможностями жить полноценной жизнью в условиях, которые гарантируют их достоинство, благоприятствуют их самостоятельности и облегчают им активное участие в жизни общества.

В Конвенции отмечается, что права ребенка должны соблюдаться внутри семьи, которая признается естественной средой для роста и благополучия детей. Государства, принявшие этот документ, должны уважать права родителей, несущих непосредственную ответственность за благополучие, воспитание и развитие ребенка, так как для полного и гармоничного развития ребенку самой природой предназначено расти в семье в атмосфере доброжелательности, любви и понимания. Таким образом, права ребенка неотделимы от семьи, и именно семья несет за него ответственность.

Не менее значимым является еще один международный документ Декларация о правах инвалидов, принятая Генеральной ассамблеей ООН 9 декабря 1971 г. ратифицирована СССР в 1988 г. В ней отмечается, что инвалиды имеют те же гражданские и политические права, что и другие люди. Декларация заявляет, что инвалиды должны пользоваться особыми правами в получении специальных услуг, которые позволили бы им максимально проявлять свои способности и ускорили бы процесс их интеграции в общество.

На изменение отношения к людям, имеющим ограничения жизнедеятельности, направлены основные положения Декларации ООН о правах умственно отсталых лиц. Этот документ подтверждает, что умственно отсталый человек имеет неотъемлемое право на человеческое достоинство. Настоящее и будущее этих людей основано на соблюдении тех же самых прав человека, которые являются благодеянием для всех людей на всем земном шаре. К сожалению, в нашей стране эта декларация не действует, так как при принятии этой декларации на Генеральной ассамблеи ООН 20 декабря 1971 г. СССР при голосовании воздержался.

Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов представляют собой инструмент для выработки политики в стремлении к построению "общества для всех". Термин "обеспечение равных возможностей" означает процесс, благодаря которому различные системы общества и окружающей среды, такие как обслуживание, трудовая деятельность и информация, оказываются доступными всем, особенно инвалидам.

Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов были разработаны на основе опыта, приобретенного в ходе проведения

Десятилетия инвалидов Организацией Объединенных Наций (19831992 годы). Политической и моральной основой настоящих Правил являются:

Международный билль о правах человека, включающий Всеобщую декларацию прав человека;

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;

Международный пакт о гражданских и политических правах;

Конвенция о правах ребенка;

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;

Всемирная программа действий в отношении инвалидов.

На основе анализа вышеперечисленных международных документов можно сделать следующие выводы:

Принцип равенства прав, заключающийся в понятии прав человека и четко обозначенный во всех документах, предоставляет инвалидам те же права, что и всем людям. Провозглашение прав и свобод человека в международных законодательных актах неотделимо от возложения на граждан определенных обязанностей. Любое государство, принимая решение о ратификации того или иного международного правового документа, обязуется привести свое национальное законодательство в соответствие с принципами, отраженными в этом документе.

Основным правовым актом в нашей стране является Конституция Российской Федерации, которая была принята в декабре 1993 г. В ст. 7 предусматривается государственная поддержка, инвалидов и их семей, в ст. 39 (часть 2) гарантируется социальное обеспечение по инвалидности.

Среди принципиально важных законодательных решений в области защиты прав человека и в частности детей-инвалидов в Российской Федерации за последние годы можно выделить следующие:

закрепление прав детей в главных сферах их жизнедеятельности в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка и заключительными замечаниями Комитета ООН по правам ребенка (Конституция Российской Федерации, Семейный Кодекс РФ, Федеральный Закон "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "Об образовании"", указ президента РФ "О мерах по формированию доступной для инвалидов сферы жизнедеятельности", Федеральная программа "Дети России"); разработка мер по улучшению здоровья населения, в том числе инвалидов, их физического, умственного и психического развития (Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан, законы РФ "О социальной защите инвалидов", "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "Об образовании", указ президента РФ "О гарантиях прав граждан на получение образования", Семейный кодекс РФ, постановление правительства РФ и парламента "О неотложных мерах по экономической и социальной защите системы образования", послание президента РФ парламенту "О научном и информационном обеспечении проблем инвалидности и инвалидов");

определение через государственные и общественные институты системы компенсаций, в том числе семьям, имеющим детей-инвалидов (указ президента РФ "О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, повышении их размеров", закон РФ "О социальной защите инвалидов"); преодоление генетически обусловленных заболеваний ("Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан", указ президента РФ "О неотложных мерах по обеспечению здоровья населения РФ", Федеральная программа "Дети России");

формирование и реализация государственной политики в интересах детей и других незащищенных слоев населения (Постановление правительства РФ "О реализации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей", закон РФ "О социальной защите инвалидов", Указ Президента РФ "О научном и информационном обеспечении проблем инвалидности и инвалидов") Знание содержания нормативно-правовых актов по вопросам социальной защиты и социальнопедагогической помощи детям с ограничениями жизнедеятельности является непременным условием юридически грамотного осуществления практической работы специалистов, занимающихся проблемами полноценной реализации личностных прав детей с особыми потребностями. С расширением в современном обществе масштабов социальной работы развивается и законодательная база. Основополагающее значение для реализации и наполнения конкретным содержанием деятельности учебновоспитательных учреждений, реабилитационных центров и социальных служб являются принятые в конце 1995 — начале 1996 г. Федеральные законы РФ "О социальной защите инвалидов" (2 декабря 1995 г.), "Семейный кодекс РФ" (1 марта 1996 г.), "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "Об образовании" (5 января 1996 г.).

Основные статьи закона РФ "О социальной защите инвалидов" вступили в силу с 1 января 1996 г. (за исключением ст.28, 29, 30). Согласно этому закону целью социальной защиты инвалидов признается обеспечение равных с другими гражданами возможностей в реализации прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ. Помимо того, что настоящий закон вводит правовое понятие "инвалид", еще закон предусматривает порядок присвоения за ребенком категории — "ребенок-инвалид". А также Закон закрепляет за инвалидами особые условия реализации их имущественных прав (ст. 15, 17). Статья 18 закона посвящена воспитанию и обучению детей-инвалидов. Согласно ей, образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов. Общее образование осуществляется бесплатно как в общеобразовательных, так и в специальных учреждениях. Закон предусматривает создание специальных условий для пребывания детей-инвалидов в детских дошкольных учреждениях общего типа. Для детей, возможности которых не позволяют посещать такие учреждения, создаются специальные дошкольные учреждения. Если и это невозможно, специальное обучение организуют на дому. Оговариваются в законе особые права инвалидов на труд, медицинское обслуживание и лечение, транспортное обслуживание и жилищные льготы.

Важным документом является закон "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "Об образовании". Он вступил в силу с 5 января 1996 г. Закон утверждает государственные гарантии на получение образования лицам с ограничениями жизнедеятельности. В частности, ст. 50, п. 10 закона предусматривает создание для таких детей и подростков специальных (коррекционных) образовательных учреждений (классов, групп), обеспечивающих их лечение, воспитание и обучение, социальную адаптацию и интеграцию в общество. Направление детей и подростков в эти учреждения проводится только с согласия родителей (лиц, их заменяющих) по заключению специальных психологопедагогической и медикопедагогической комиссий.

Новый Семейный Кодекс введен в действие 1 марта 1996 г. Его принятие связано в первую очередь с коренными изменениями в политической и социально-экономической жизни страны, непосредственно затрагивающими такие важные социальные институты общества, как брак и семья. Регулирование семейных отношений приведено в соответствие с Конституцией РФ, другими Федеральными законами и прежде всего с новым Гражданским Кодексом РФ. В нормах Семейного Кодекса получили свое отражение положения международных правовых актов в области прав человека, ратифицируемых Российской Федерацией, а также положительный опыт реформирования семейного законодательства в зарубежных странах.

Одной из важных тенденций нового Кодекса является стремление рассматривать ребенка как самостоятельный субъект права, а не как зависимый объект родительской власти. Соответствующие нормы Семейного Кодекса исходят из основополагающего принципа — правовое положение ребенка в семье определяется с точки зрения интересов ребенка (а не прав и обязанностей родителей) и включает следующие основные права ребенка:

• жить и воспитываться в семье;

• знать своих родителей (насколько это возможно);

• право на заботу и воспитание своими родителями (а при их отсутствии — другими ответственными за это лицами);

• на обеспечение его интересов, всестороннее развитие и уважение его человеческого достоинства (ст. 54);

• на общение с обоими родителями и другим родственниками (ст. 55);

• на защиту своих прав и законных интересов (в том числе право самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении 14 лет в суд — ст. 56);

• выражать своё мнение по всем вопросам, касающимся его жизни (ст. 57)

• на имя и фамилию (ст. 58);

• на получение содержания и права собственности на принадлежащее ему имущество (ст. 60)

Впервые в Семейном Кодексе определены основы правовой защиты детей от насилия в семье. В этой связи установлено, что способы воспитания должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление и эксплуатацию детей (ст. 65).

Дети с ограничениями жизнедеятельности имеют многочисленные льготы и пенсии. Ребенок, признанный инвалидом, имеет право на социальную пенсию, которую, до наступления ему 18 лет, получает один из родителей или опекун. При этом родители сохраняют все права на получение пособий на детей и иные социальные выплаты (Закон РФ "О государственные пенсиях в РФ", № 3401 в ред. от 04.11.2000 г., ст. 113, 114; Закон РФ "О социальной защите инвалидов в РФ" № 181ФЗ от 24.11.95 г., в ред. от 27.05.2000 г. и Закон РФ "О государственных пенсиях в РФ" № 172ФЗ от и 182 17.07.99г.).

Семья, поместившая ребенка-инвалида в государственное учреждение (интернат, детский дом, школу-интернат) на полное государственное обеспечение, теряет право на получение социальной пенсии и пособий.

К установленной на ребенка с ограничениями жизнедеятельности пенсии неработающему трудоспособному лицу, осуществляющему уход за ребенком в возрасте до 18 лет, предоставляется ежемесячная компенсационная выплата в размере 60% МРОТ (Указ Президента РФ от 17.03.94 г. № 551 "О повышении размера компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами", в ред. от 27.04.2000 г.).

Ежемесячные компенсационные выплаты производятся к установленной пенсии на период ухода и прекращаются при возникновении ряда обстоятельств, в частности при назначении лицу, осуществляющему уход, пенсии (например, по возрасту), или в случаях, когда ребенку с ограничениями жизнедеятельности, достигшему 18 лет, не была установлена инвалидность 1 группы.

Право на ежемесячное пособие на ребенка ("детские") имеет один из родителей до достижения ребенком 16 лет (на учащегося до 18 лет) (ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" от 19.05.95 г. № 81, ст. 16,17). Данное пособие назначается органами социальной защиты и выплачивается вместе с пенсией на ребенка.

Размер ежемесячного пособия на ребенка увеличивается:

на 100% на детей одиноких матерей;

на 50 *%* на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов либо в других случаях, предусмотренных законодательством РФ, когда взыскание алиментов невозможно;

на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву.

Семьям с детьми-инвалидами устанавливается 50 % скидка за пользование телефоном и радиотрансляционной точкой (ст. 28 Закона "О социальной защите инвалидов в РФ" № 181ФЗ от 24.11.95 г., в ред. от 27.05.2000 г.).

Инвалидам и семьям, имеющим в своем составе детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50% с квартирной платы (в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда) и оплаты коммунальных услуг (включая электроэнергию) независимо от принадлежности фонда (ст. 17 ФЗ "О социальной защите инвалидов в РФ" № 181ФЗ в ред. от 27.05.2000 г. и Постановление Правительства РФ № 901 от 27.07.96 г., "Правила предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг").

Инвалидам, родителям детей-инвалидов компенсируются расходы, связанные с эксплуатацией специальных автотранспортных средств (ст. 30, Закон "О социальной защите инвалидов" № 181ФЗ, в ред. от 27.05.2000 г.).

Это лишь часть из перечисленных льгот для детей с ограничениями жизнедеятельности, которые предусмотрены различными нормативно-правовыми актами и в сфере транспортного обслуживания и в сфере жилищного обеспечения.

Иными словами, в Российской Федерации на всех уровнях действуют органы, занимающиеся проблемами данной группы населения. В настоящее время государственная политика в отношении детей с ограничениями жизнедеятельности и их семей направлена в основном на оказание различных видов социальной помощи. Тогда как назрела необходимость изменить общественное сознание и деятельность государственных учреждений всех уровней в отношении этой части населения, создать условия для интеграции их в общество и укрепления предпосылок независимой жизни.

В Санкт-Петербурге в 1995 г. были нормативно закреплены основные направления социальной семейной политики, а именно социальной защиты семьи, материнства и детства:

• обеспечение социальной поддержки семей, имеющих детей;

• помощь детям оказавшимся в особо трудной жизненной ситуации;

• рождение здорового ребенка;

• безопасное материнство и здоровье женщин;

• обеспечение условий равного и свободного получения основного общего образования;

• поддержка инициативы негосударственных, некоммерческих организаций и реализация социальных программ поддержки семьи.

В связи с введением нового закона от 22.08.2004 г. № 122ФЗ ежемесячная денежная выплата соответствующим категориям населения заменила пенсию по инвалидности. Ежемесячная денежная выплата детям-инвалидам (Одинакова с выплатами для инвалидов 2 степени ограничения способности к трудовой деятельности) равна 550 рублям и предназначена для оплаты абонентной платы за телефон (50%) 85 руб., радиотрансяционной точки (50%) 9 руб, проезд на городском транспорте 230 руб, и другие личные расходы — 226 руб. В натуральном же виде сохранены следующие льготы, так называемый социальный пакет (450 руб.): 1. Обеспечение бесплатными лекарствами по рецептам врачей. 2. Предоставление путевок на санитарно-курортное лечение. 3. Бесплатный междугородный проезд к месту лечения и обратно. 4. Бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте. Дополнительно для детей-инвалидов Законом предусмотрено обеспечение протезноортопедическими средствами реабилитации, оплата жилья, коммунальных услуг, электроэнергии в размере 50 процентов и зубопротезирование (кроме изделий из драгоценных металлов и металлокерамики).

Анализируя законодательную политику Российской Федерации, можно констатировать, что в последние годы на государственном уровне приняты определенные меры по ратификации и реализации ряда международных документов. Свободы, права и обязанности граждан, закрепленные в нормах международного права, регулируются системой нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и другими компетентными органами. Нами рассмотрено законодательство в отношении детей с ограничениями жизнедеятельности, как на федеральном уровне, так и на уровне Санкт-Петербурга. В процессе анализа были выявлены следующие особенности социально-правовой защиты детей с ограничениями жизнедеятельности и их семей:

с 1 января 1996 г. Закон РФ "О социальной защите инвалидов" вводит правовое понятие "инвалид", кроме этого, закон предусматривает порядок присвоения ребенку категории "ребенок-инвалид";

введено сравнительно новое понятие в российском законодательстве — "лица с ограничениями жизнедеятельности", которое указывает на полную или частичную утрату лицом способности или возможности самообслуживания, возможности самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью;

понятие "степень ограничения жизнедеятельности" означает и полную и частичную утрату не только трудоспособности, (понятие инвалидности до 1995 года трактовалось как степень утраты трудоспособности), но в том числе и способности или возможности самообслуживания, возможности самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью;

одной из особенностей законодательства Санкт-Петербурга является создание городских межведомственных психологомедикопедагогических комиссий и консультаций, определяющих степень ограничения жизнедеятельности ребенка для возможности дальнейшего обучения. Тогда как в законодательстве на федеральном уровне организация подобных учреждений не предусмотрена (см. Закон СПб. от 31.01.2003 г., № 111 "О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге", ст. 3);

одной из важных тенденций нового Семейного Кодекса является стремление рассматривать ребенка как самостоятельный субъект права, а не как зависимый объект родительской власти. Соответствующие нормы Семейного Кодекса исходят из основополагающего принципа — правовое положение ребенка в семье определяется с точки зрения интересов ребенка (а не прав и обязанностей родителей). Подобный подход способен постепенно изменить российское законодательство, привести его в полное соответствие с принципами гуманности и справедливости.

Несмотря на то, что законодательством города Санкт-Петербурга предусмотрен обширный перечень оказания социальных услуг по улучшению условий жизни, медицинского обслуживания, повышения качества образования, трудовой и профессиональной подготовки детей с ограничениями жизнедеятельности, остается целый ряд нерешенных проблем:

отсутствует государственная система учета детей с ограничениями жизнедеятельности;

требует совершенствования развитие сети как государственных, так и негосударственных учреждений восстановительного лечения и системы обучения детей с ограничениями жизнедеятельности;

необходимо усиление патронажа за теми семьями, где родители или опекун получают социальную пенсию на своего несовершеннолетнего ребенка или подопечного. Данная мера поможет оценить уровень жизни ребенка, выявить потребности и установить факт нарушения прав и законных интересов ребенка с ограничениями жизнедеятельности;

реабилитация детей-инвалидов без отрыва от семьи, содействие развитию интегрированного образования, создание среды, позволяющей человеку использовать свои собственные ресурсы для полноценного развития;

работа с детьмиинвалидами, создание благоприятных условий для их адаптации в общество, создание и развитие центров интеграционного образования ("Ковчег", "Родник", "Даун Синдром", "Такие же, как вы", "Дорога в мир"). Эти организации работают с детьмиинвалидами, организуют центры дневного пребывания для детей, службы помощи семьям, имеющим таких детей и т.п.;

Итак, проведенный анализ позволяет говорить о неудовлетворительности правоприменительной практики и отсутствии контроля за исполнением законодательных предписаний, а также недостаточность всех видов помощи, оказываемой семьям с детьми с ограничениями жизнедеятельности. В более широком контексте социологический анализ содержания социально-правовой защиты семьи в современной России, в особенности семьи с детьми-инвалидами привел к выводу, что в классово-антагонистическом обществе криминально-олигархического капитализма, существующего в нашей стране, право во всех его ипостясях, по справедливому замечанию К.Маркса, является инструментом выражения политической воли господствующих классов, закрепленной в законах, осуществляющих интересы лишь названных классов. И это положение не способны изменить ни обещания Президента, содержащиеся в его известном "социальном послании", ни тем более существующая правоприменительная практика, неудовлетворительно обеспечивающая исполнение даже уже существующих нормативных правовых актов по вопросам социально-правовой защиты семьи. Более того, если такие компоненты системы социально-правовой защиты семьи, как социальные субъекты и институты данной защиты в той или иной мере сформированы, то процессуаль-нонормативные элементы этой системы оставляют желать много лучшего.

**Заключение**

Проведенный системно-социологический анализ социально-правовой защиты семьи приводит к выводу о том, что события переломных исторических этапов России влияют на характер последней и развитие семейно-брачных отношений. В постреволюционный период в 19181930 гг. увеличилось количество незарегистрированных браков. В начале 90х годов XX столетия в России наблюдается такой же процесс. Отличие состоит в том, что в начале века причиной послужило "объявленное" Семейным Кодексом равноправие полов, а в 90е годы причина состояла в ломке политической и экономической сферы страны, повлиявшей на семейную общность. В 19301965 годы государство влияло на общественные взгляды в области семейно-брачных отношений путем осложнения процесса развода, путем идеологически насаждаемого мнения о таком социально недопустимом феномене как супружеская неверность и повторный брак, приближая тем самым образ советской семьи к восточному типу брачно-семейных отношений. В процессе социальных трансформаций семья вступила в определенное противоречие с обществом и с государством. Такое положение сохранится до тех пор, пока со стороны государства и общества не будет признан приоритет интересов семьи над иными социальными интересами, а личность не почувствует больших преимуществ в семейном образе жизни по сравнению с несемейным. Поэтому поддержка государства в подобных ситуациях является единственным и главным источником социально-правовой поддержки семьи.

Если государство создаст необходимые предпосылки для благополучного функционирования семьи, то с учетом этого личность с помощью семейно-брачных отношений сможет привести свои интересы в единство с интересами общества, а соответственно государство, в итоге, приобретет уверенность в стабильности и процветании нации и развитии российского общества. Ключевой особенностью становления социально-правовой защиты семьи в современной России в условиях модернизации социально-экономического положения изменение ценностных установок и массового сознания людей. Поэтому эффективное использование социо-культурных рычагов первично, а закрепление законодательно уже сформировавшихся в массах тех или иных социальных норм с учетом современных тенденций развития общественного сознания (если существует практика отказа от родившихся детей, значит, в обществе преобладают негативные тенденции, которые необходимо искоренять) вторично.

Исходя из того, что в основе системного подхода как методологии научного познания и социальной практики лежит рассмотрение объектов как целостных систем, следует ориентироваться на раскрытие всей совокупности структурных компонентов объекта, на выявление многообразных типов связей в нем и сведение их в единую теоретическую картину. Использование данной методологию в работе позволило предпринять попытку систематизации мер социально-правовой защиты и раскрыть основные компоненты содержания социально-правовой защиты семьи как системы: социальные субъекты, институциональные элементы (службы и учреждения социально-правовой защиты), процессуально-нормативные (Конституция, Кодексы, Законы, Постановления и т.д.), духовноментальные (социально-правовые ценности, влияние общественности на формирование современных представлений о семье у молодежи)

Можно констатировать, что события переломных исторических этапов России, изменяющие характер и природу общественного строя, влияют на развитие семейно-брачных отношений, формирование законодательства и правоприменительной практики. Рассматривая содержание и основные приоритеты социально-правовой защиты семьи, важно учитывать, каким типам семьи, с точки зрения государства, необходима защита? В первую очередь, речь идет о том, что современная российская семья находится в процессе модернизации, что, собственно говоря, показывает анализ социально-экономического и правового положения семьи на всем протяжении XX века. Причем, на любом историческом отрезке институт семьи подвергался влиянию и изменению со стороны государства и общества. Современная модернизация ведет к изменению в массовом сознании и поведении, "когда на первый план выходит удовлетворение индивидуально-личностных потребностей отдельных представителей семейной общности в обход решения семейных задач".

Необходима передача инициативы в области социально-правовой защиты семьи негосударственным муниципальным образованиям (как предусматривалось в программе экономических реформ в 1992 году), которая должна существенно улучшить выполнение основных принципов семейной политики, в частности, принципов социального обслуживания: адресности, доступности, добровольности, гумашюсти, приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненой ситуации; конфиденциальности; профилактической направленности. На местном уровне можно было бы решить следующие вопросы:

поддержка семейного бизнеса;

профилактика распада семьи, имеющей в своем составе ребенка с ограничениями жизнедеятельности;

работа с семьями групп риска;

профилактика отказа от родившихся детей с ограничениями жизнедеятельности;

совершенствование системы социальных гарантий для детей в сфере образования, здравоохранения, культуры, оздоровительного отдыха;

в рамках уже существующих направлений обеспечивать более эфективное социальное сопровождение молодой семьи с ребенком раннего возраста, основываясь на (руководствуясь) индивидуальном подходе;

сформировать банк данных по учету семей, имеющих детей с ограничениями жизнедеятельности.

Стратегия социально-правовой поддержки семьи призвана ориентироваться на следующие приоритетные направления:

разработка методов диагностики ресурсного потенциала семьи и его элементов;

акцентирование внимания родителей на значимости этапа раннего детства ребенка в его жизни и в жизни семьи в целом;

подготовка специалистов, владеющих методами исследования поля проблем современной молодой семьи с ребенком, имеющим ограничения жизнедеятельности.

Необходимо учитывать ценностные ориентации при разработке современной социально-правовой защиты и основ семейной политики. Развиваясь, общество диктует свои правила вне зависимости от желаний правительства. По-настоящему грамотное социальное государство, разрабатывая семейную политику, призвано учитывать все тенденции развития общества, семейно-брачных отношений и изменения ценностных приоритетов, что является важнейшим компонентом, который нельзя не учитывать.

**Список литературы**

**Документы**

1. Конституция Российской Федерации, М., 2002.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении // Социс, 1997, №1 Кодекс законов об Актах гражданского состояния "Брачном и семейном право/Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, 22октября, 1918г., №7677, Ставрополь, 1924г.
3. Кодекс законов об Актах гражданского состояния "Брачном и семейном праве"//Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, 22 октября, 1918, № 7677, Ставрополь, 1924.
4. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 1995.
5. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 2003.
6. О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления. Указ Президента РФ от 9 октября 1991г. №1616//Российская газета. 12 октября 1991 г.
7. Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов РФ от 10 июня 1994г., 37341 // Экономика и жизнь. 1994. №27.
8. О порядке разрешения операции искусственного прерывания беременности (аборта) по медицинским показаниям//Постановление СНК СССР от 22 ноября 1936г. №2012.
9. Основные положения о выборах в органы местного самоуправления. Утверждено Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. №1779 // Собрание актов Президента и Правительства РФ, М., 1993, №44.
10. Сборник Законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР за 19381975 годы, М., 1976, т.З.
11. Сборник нормативных документов по вопросам правовой работы в органах социального обеспечения. М., 1983.
12. Собрание Законов и Распоряжений РабочееКрестьянского Правительства СССР, ст309, № 34, 1936.
13. Социальное обеспечение в СССР. Сборник нормативных актов. М., 1986.

**Монографии и статьи**

1. Абрамов В.Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве/ТПолис. 1998. №4.
2. Абрамов С.Н., Граве К.А. Новое законодательство о браке и семье. М., 1947.
3. Алексеева Л.С., Меновщиков В.Ю. Социальный патронат семьи в системе социального обслуживания, М., 2000.
4. Андреев А. Система социального обеспечения граждан в зарубежных странах. СПб., 2000.
5. Антонов А.И. "Семья на пороге третьего тысячелетия", РАН, М., 1995.
6. Антонов А.И., Медков В.Д. "Социология семьи" М., 1996
7. Антонов А.И., Сорокин С.А. "Судьба семьи в России XXI в.", М., 2000.
8. Анурин В.Ф. Основы социологических знаний, ННовгород, 1998.
9. Аркадько Т.В. Перспективы реформирования территориального устройства органов местного сакмоуправления в России (на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области)//Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта, 2003.
10. Артемов Г.П. Политические ценности, гражданская культура и участие в местном самоуправлении/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта, 2003.
11. Лчкасов В.А. Местное самоуправление и гражданское общество: опыт Запада для России/Гражданский форум Санкт-Петербург №3. СПб., 2003.
12. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. Издво МГУ, М., 1996.
13. Белокуров Е.В. "Третий сектор" и региональные власти. М., 2000.
14. Бергер П.Л. Приглашение в социологию Гуманистическая переписка. М., 1996.
15. Бердяев Н. А. Судьба России. М., 1990.
16. Беседина В.А. Принципы местного самоуправления и их реализация в современных условиях Российской Федерации. Автореф.канд.дисс. СПБ., 2004.
17. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. РостовнаДону. Издво Ростовского университета. 1998.
18. Борисов А.А. Становление муниципальной политики местного самоуправления в современной России. Автореф.канд.дисс. СПБ., 2005.
19. Борисов С.В., Дахин А.В., Макарычев А.С. Без победителя: выборы мэра Нижнего Новгорода/ТПолис. 2002. №6.
20. Бородулина Н.А. Городадоноры: опора федерального центра или источник региональных конфликтов?//Полис. 2002. №6.
21. Бочкарева Т.В., Калуцков В.Н. Типы муниципальных образований в Российской Федерации//Полития. 1998/1999. №4.
22. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2001.
23. Валентен С. Что сменит российский псевдофедерализм?//Федерализм. 2001. №1.
24. Вальков С.В. О необходимости выполнения Европейской Хартии местного самоуправления/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
25. Васецкий А.А., Васильев В.Г., Яновский В.В. Варианты развития местного самоуправления как уроки "печорского" экспиремента/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
26. Веблен Т. Теория праздного класса, М, 1984.
27. Вихров А.П., Короткова Л.П. Семья в рамках закона//Правоведение, № 56, 1994.
28. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционноправовой аспект), Екатеринбург, 1998.
29. Волков В.А., Васецкий А.А., Яновский В.В. Местное самоуправление как форма политического управления/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
30. Галкин А.А., Федосов П.А., Валентен С.Д., Соловей В.Д. Федерализм и публичная сфера в России//Полис. 2001. №4.
31. Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма//Полис. 2002. №3.
32. ГаманГолутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции//Полис. 2004. №2.
33. Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеологии, интересы и практикаУМестное самоуправление в современной России: Политика, практика, право. М., 1998.
34. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 2001.М., СПб., 2002.
35. Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.) Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000.
36. Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение. МОНФ,М, 1998.
37. Гликин С.М. Новый Закон о Браке, разводе, семье и опеке. Ленинград, 1927.
38. Головачев В. Пайка хлеба в мирное время//Труд, 9 апреля, 1999.
39. Голод С.И. "Семья и брак. Историкосоциологический анализ", СПб., 1998.
40. Горный М. Местное самоуправление и российский транзит/На пути к публичной политике: 10 лет СТРАТЕГИИ. Норма, СПб., 2003.
41. Горохова К.Г. "Государство благосостояния": "Шведская модель". М, 1989.
42. Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта, 2003.
43. Грамши А. Избранные произведения: В 3х т. Т. 3, М., 1959.
44. Гревцов Ю.И. Социология права, СПб., 2001.
45. Грецкий М. Антонио Грамши. // Альтернативы. 1995. № 3.
46. Грибанова Г.А. Местное самоуправление в Западной Европе. СПб., 1998.
47. Григорьева И.А. Человек в социальном государстве: согласование интересов. СПб., 2002.
48. Губолго М.Н. и др. Межэтнические отношения в Российской Федерации. Ежегодный доклад ИЭА РАН. М., 1998.
49. Денисов А.И., Барыгин И.Н. Становление системы местного самоуправления в Российской Федерации. СПб., 1999.
50. Европейская хартия о местном самоуправлении. / Социс. 1997. № 1.
51. Емельянов Н.Л. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. МоскваТула, ТУГИМУС. 1997.
52. Захаров Л.А. "Исполнительный федерализм" в современной России/ТПолис. 2001. №4.
53. Захаров А.А. К вопросу о федералистской культуре/Юбщая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2000. №1.
54. Захаров Н.Л. Проблемы реформы местного самоуправления в муниципальных образованиях территорий (на примере Удмуртии)/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
55. Зубкова Т.С., Тимошина Н.В. Организация и содержание работы по социальной защите женщин, детей и семьи. М., 200з.
56. Игнатов В.П., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и Германии: сравнительный анализ, РостовнаДону, 2002.
57. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. РостовнаДону, 2003.
58. Игнатов В.Г. Становление государственного управления и местного самоуправления в современной России, РостовнаДону. 2001.
59. Иванова В. Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики. СПб., 1995.
60. Инвестиции в экономику России в 2000 г.//Статистический бюллетень. 2001. №2(76).
61. Институты местного самоуправления: историкоправовое исследование. М., 1995.
62. Кармен В.К. Социальная защита жилищных прав граждан в условиях перехода к рынку//Трудовые отношения и социальные конфликты в современной России. М. Современная экономика и право, 2004.
63. Кашушша И.В. Перспективы развития местного самоуправления в России в начале XXI века. Автореф.каид.дисс. СПб., 2004.
64. Большаков С.Н. Региональный контекст оптимизации системы местного самоуправления в Новгородской области/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
65. Кистяковский Б. А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1991. № 2.
66. Клюев А.В. Основные составляющие включенности граждан в процесс местного самоуправления/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
67. Козлов А.Е. Конституционное право. М., 1996.
68. Конякина А.П., Шинковская Н.В. параметры эволюции режима в Приморье//Полис. 2003. №4.
69. Копелянская С.Е. Права матери и ребенка в СССР. М., 1954.
70. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствахУ/Полис. 1997. №3.
71. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993.
72. Кружков А.В. Социальная роль местного самоуправления в России/Трудовые отношения и социальные конфликты в современной России. М. Современная экономика и право, 2004.
73. Культура российского самоуправления. Под ред. И.Д.Осипова. СПб., 2003.
74. Курман В.А., Пучковская М.Е. Территориальное общественное самоуправление как элемент местного самоуправления в России: проблемы и перспективы развития/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
75. Курочкин А.В., Курочкина Е.О. Опыт муниципального реформирования в государствах балтийской Европы/ТПолис. 2003. №3.
76. Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации. М., 2000.
77. Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в РФ. М., 19951996.
78. Лебедев Д.В. Тенденции реформы местного самоуправления в России/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
79. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М., т.24
80. Либоракина М.А. Адресная социальная поддержка населения: уровень местного самоуправления. Под ред. А.С. Пузанова. М., Фонд "Институт экономики города". 1998.
81. Локк Дж. Два трактата о правлении. / Сочинения а 3х т. Т. 1 2, М., 1985.
82. Лосский Н. О. Характер русского человека. М., 1990.
83. Лукин В.П. Гражданское общество: российская действительность и институт местного самоуправления/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
84. Майер М. Новые тенденции муниципальной политики. Сб. "Государственная служба и местное самоуправление. Зарубежный опыт". М., 1996.
85. Майер М. Новые тенденции муниципальной политики. Сб. "Государственная служба и местное самоуправление. Зарубежный опыт". М., 1996.
86. Материалы научнопрактической конференции "Семья в процессе развития", М., 1998.
87. Мачульская И. Государственные полномочия местного самоуправления//Федерализм. 1998. № 3.
88. Мачульская Е. Правовое регулирование социального обеспечения в Великобритании. Автореф. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук., МГУ,М., 1991.
89. Мельвиль А.А. Внешние и внутренние факторы демократических транзитов. М., 1999.
90. Меньшов А.А. Социальная политика местного самоуправления (региональные аспекты). Автореф.канд.дисс. СПб., 2000.
91. Местное самоуправление в Российской Федерации (региональный аспект) МОНФ. М., 1998.
92. Местное самоуправление: политологический аспект. Саратов. 1994.
93. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. Под ред. М.Б. Горного. СПб., 1997.
94. Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта. Под ред. Б.М. Гринчеля. СПб., 1996.
95. Местное самоуправление в зарубежных странах (инф. обзор)/под ред. Н.П. Медведева, М., 1994.
96. Местное самоуправление за рубежом. Опыт, комментарии и рекомендации по применению\ под ред. А.Е. Когута, СПБ. 1995.
97. Местное самоуправление: теория и практика. Труды Академии управления МВД России. М., 1998.
98. Местные сообщества в местном самоуправлении. Уч. пособие для муниципальных управляющих, М., 2000.
99. Милецкий В.П. Российская модернизация: Предпосылки и перспективы становления социального государства. СПб., 1997.
100. Милецкий В.П. Введение в историю и теорию институтов конфликторазрешения. Опыт сравнительного анализа, СПбГУ, 2002.
101. Милецкий В.П. Введение в социологию права. СПб., 2003.
102. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимодействия и разграничение полномочий. Автореф. докт дисс. М., 2003.
103. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М., 1987.
104. Миронюк М.Г. Человеческое измерение федерализма (Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России//Полис. 2003. №3.
105. Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: по материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999.
106. Муратова С.А. Семейное право, М., 2001.
107. Мутагирова Д.З. Право на самоуправление как ценность гражданского общества/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
108. Мэтьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. М., 1993.
109. Наклонов Д.Н., Шевцова Т.В. Социальное государство в современном мире. СПб., 1999.
110. ПО. Нечаев В. Инновации и традиции в реформе местного самоуправления в постсоветской России/ЯТолития. 2001. №3.
111. Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России (Сравнительный анализ курского и белгородского случаев)//Полис. 2004. №2.
112. Одинцова А. Местное самоуправление и государство//Федерализм. 1997. №4.
113. Одинцова А.В. Еще раз о местном самоуправлении/Социальное наполнение федерализма. М., 2001.
114. Ожегов С.И., Шведова НЛО. Толковый словарь русского языка. М.,2001.
115. Осадчая Г.И. Социология социальной сферы. М., 2003.
116. Осипов И.Д. Социокультурные основания российского самоуправления // Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
117. Основные концепции местного самоуправления // Местное самоуправление: проблемы и перспективы.. СПб., 1997.
118. Основы местного самоуправления в городах России // Под ред. А.Е. Когута. СПб.: ИСЭП РАН. 1995.
119. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998.
120. Оффендал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении/ЯТолис.. 1998."№1.
121. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы//Полис. 1999. №2. V
122. Ошурков А.Т., Сергиенко A.M., Лаптев С.А. Новый закон о местном самоуправлении новые проблемы для муниципальной экономики/Гражданский форум Санкт-Петербург №3. СПб., 2003.
123. Патнэм Роберт. Чтобы демократия сработала. М., 1996.
124. Пашенцев В. Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы/Реформа местного самоуправления в региональном измерении: по материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999.
125. Переспективы самоуправления и самоорганизации в России. МОНФ. М., 2000.
126. Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993.
127. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995.
128. Прусак М.М. Местное самоуправление в России: проблемы становления// Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
129. Пуляев В.Т. Размышления о семье российской//Социальногуманитарные знания, № 6, 2001.
130. Пырма Р. Белгородская область: "земская" политика региональной элиты//Реформа местного самоуправления в региональном измерении. М., 1999.
131. Рабжаева М.В. Семейная политика в России XX века: историкосоциальный аспект/Юбщественные науки и современность. № 2,2004.
132. Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. Под ред. С. Рыженкова и Н. Винника. М., 1999.
133. Ратьковский И.С., Ходяков М.В. История советской России. СПб, 2001.
134. Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н.Д. 2003.
	* Рыжков В.А. Странная федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России/ЯТолития. 1999/2000. №4.
135. Сенатова О.О. Институт местного самоуправления и российское общество/Местное самоуправление: теория и практика. Библиотека либерального чтения "Актуальные тетради", вып.4. М., 1996.
136. Смирнов В.В. США: политический механизм городского управления. М., 1976.
137. Сморгунов Л.В. (ред.) Государственное управление и политика. СПб., 2002.
138. Сморгунов Л.В. Управление в условиях неопределенности: В поисках моделей устойчивого развития // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб., 2000.
139. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политикоадминистративных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance"//rionnc. 2003. №4.
140. Социальное обеспечение в странах Запада: США, Канада и Великобритания. М., 1994.
141. Социальная политика зарубежные страны/ТРеферативный бюллетень, № 5 М., 2001.
142. Социальная политика и социальная работа в в изменяющейся России. Под. ред. Е.Ярской. М., 2002.
143. Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. М.,2001.
144. Социальная политика России: история и современность. Новочеркасск. 1999.
145. Социальная энциклопедия. М.,2000.
146. Социально-экономические показатели по регионам РФ. М., 2001.
147. Социальное управление и планирование. Сборник статей. Под ред. проф. Л.Т.Волчковой. СПб.,2004.
148. Социальное государство: Библиографический указатель. М., 2002.
149. Степанов И.В. Местное самоуправление в условиях реформирования России: опыт становления и проблемы развития/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
150. Степанова Е.В. Местное самоуправление в условиях демократического транзита (сравнительный анализ стран Балтии). Автореф.канд.дисс. СПб.,2003.
151. Стребков А.И. Социальная политика: Теория и практика СПб., 2000.
152. Строев Е.С. Главные направления корректировки курса реформ в России/Шроблемы теории и практики управления, № 3, 1997.
153. Сунгуров АЛО. Местное самоуправление и гражданское общество: опыт стабильных демократий // Местное самоуправление: проблемы и перспективы. СПб., 1997.
154. Тадевосян В. Законопроект о запрещении абортов нуждается в поправках и дополнениях//Советская Юстиция, № 17, 1936
155. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.
156. Тихонов Д.А. Об эволюции политикоправового статуса местного самоуправления в постсоветской России/ТВестник Московского университета. Серия 18. Политические науки. 2001. №4.
157. Тоболин В.В. Право муниципального управления. М., 1997.
158. Торквиль А. де. Демократия в Америке. М., 1994.
159. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа)//Социс. 1997. №6.
160. Управление социальной сферой. Под ред. В.Э.Гордина. М.,1998.
161. Ушакова О.Н., Феактистов Г.Г. Социальное взаимодействие и местное самоуправление/ Гражданское общество и реформа местного самоуправления: Сб.материалов III Российского общественнонаучного форума. СПб., Издво С.Петерб.унта. 2003.
162. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994.
163. Федоров К.Г. Политический курс в сфере местного налогообложения в России/ТПолис. 2003. №4.
164. Федосов П.А., С.Д. Валентей, , Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты/ТПолис. 2002. №4.
165. Филиппов В. Перспективы российской государственности в этническом контексте/УФедерализм. 2000. №2.
166. Филиппова Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000.
167. Хэггурт С и др. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы. Стокгольм. 1999.
168. Холостова Е.И. Социальная политика. М., 2001.
169. Черкасов А. .И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1988.
170. Черняева Т.Н. Архитектоника социального пространства. Атореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. Саратов, 2004.
171. Чечот Д.М. Брак, семья, закон. Л., 1984.
172. Шадрин А.Е. Направление и параметры российской административной реформы//Полис. 2003. №4.
173. Шевченко Я.Н. Совершенствование законодательства о семье. Теоретические проблемы соотношения гражданского и семейного законодательства. Киев, 1986.
174. Шлихтер А. Местное самоуправление в системе федерализма: проблемы России и опыт США//МэиМО. 2002. №6.
175. Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. СПб., 1995.
176. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М.,2003.
177. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм/УПолис. 1995. №5.
178. Элейзер Д.Дж. Что такое федерализм Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск, Вып.З. 1996.
179. Юшина Л.Н. Социально-правовые вопросы охраны труда женщин в СССР, Автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук., М., 1974.
180. Яндиев М. Государственные и муниципальные финансы. Методическое пособие. М., 2000.
181. Яндиев М.И. Региональные и местные бюджетные системы. М., 1997.
182. Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries. NY. 1964.
183. Ashford D.E. British Dogmatism and French Pragmatism: CentreLocal Policymafing in the Welfare State. L., 1982.
184. Basu R. Public Administration: Consepts and Theories. New Dehli, 1986.
185. Bealey F. Democracy in the Contemporary State. Oxford. 1988.
186. Duncan S., Goodwin M. The Local State and Uneven Development. Cambridge. 1988.
187. Graham Allan, Graham Crow. Families, hoeseholds and society, Cambridge. 2001.
188. Herzog Pon. Some Questions for Republicans. Political Theory. London. 1990.
189. Hurry N. Hirsh The Trenody of Liberalism: Constitutional Liberty and Renewal of Community. Political Theory. 14. 1986. NY.
190. John Higham, Paul Conkin, eds., New Directions in American Intellectual History, Baltimore. 1979.
191. Jones G., Stevart J. The case for local Government. London. 1985.
192. Landsrem S. S. Sweden // Studies in Comparative Local Government. Hague, 1970, vol. 4. №1.
193. Mark Granovetter Economic Actions and Social Structure: the Problem of Embeddedness. American Journal of Sociolojy 91. November. 1985.
194. Michael Walzer Radical Principles. NY. 1980.
195. Mill J. S. On Liberty. Baltimore. 1974.
196. Milton J. Esman, Norman T. Uphoff Local Organizations: Intermediaries in Rural Developmtnt. Ithaca. 1984.
197. Robinson M. Towards a Paradigm of Community Development // Community Development journal. Oxford. 1995.
198. Sounders P. Social Class and Stratification. L., 1990.
199. Stayner J. Understanding Local Government. Oxford. 1980.
200. The Role of the Constitution in a Changing Society. Oslo, 1991.
201. William A. Galston. Liberal Virtues. American Political Science Review 82, NY. 1988.