Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Правовое регулирование государственной социальной помощи :Федеральный и региональный аспекты

**Год:**

2002

**Автор научной работы:**

Деркачева, Татьяна Васильевна

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.05

**Специальность:**

Трудовое право; право социального обеспечения

**Количество cтраниц:**

189

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Деркачева, Татьяна Васильевна

3

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ

2. БЕДНОСТЬ КАК ОСНОВАНИЕ, ОПРЕДЕЛЯЮЩЕЕ ПРАВО НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОМОЩЬ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

3. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ.

ГЛАВА 2. ПИЛОТНЫЕ ПРОГРАММЫ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ).

1. МНОГОУРОВНЕВОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ.

2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОДЕРЖАНИЯ ПИЛОТНЫХ ПРОГРАММ ОКАЗАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ).

3. ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ.

ПОМОЩИ.

1. ПОНЯТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовое регулирование государственной социальной помощи :Федеральный и региональный аспекты"

Актуальность темы исследования. Формирование в России экономики рыночного типа привело к возникновению новых социальных рисков. Особое место среди них занимает бедность, масштабы которой неуклонно растут. К началу XXI века за чертой бедности проживало примерно 30% населения России. Около 10% населения не имеют необходимых средств для потребления в достаточном количестве даже самых дешевых продуктов питания.

Бедность не является национальным феноменом России. Борьба с бедностью - одно из важнейших направлений деятельности международных организаций. Так, 1996г. был объявлен ООН Международным годом борьбы с бедностью. А начиная с 1997г., ООН провозгласила Первое десятилетие борьбы с бедностью. Международная Организация Труда (МОТ) постоянно ведет работу по измерению и мониторингу бедности, разрабатывает рекомендации по ее преодолению. Изучением бедности занимаются и региональные международные организации, в частности, Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), Совет Европы и другие.

Острота проблемы бедности привела к тому, что в последние годы экономисты, демографы, социологи и юристы уделяют большое внимание исследованию бедности. Но, несмотря на большое количество работ, в нашей стране еще не сложилось общепринятого понятия бедности. Так, среди экономистов не существует единых критериев оценки бедности, которые давали бы возможность провести четкую границу между нищими, бедными и малообеспеченными. При определении масштабов бедности статистические расхождения составляют от 20% до 40%.

Относительность социально-экономических параметров бедности прямо влияет и на правовое регулирование. Вероятно, этим объясняется тот факт, что в федеральных законах бедность не указана в качестве вида социального риска. В отечественном законодательстве используется понятие «малоимущая семья или малоимущий одиноко проживающийгражданин» (ст.1 Федерального Закона от 17.07.1999г. «О государственной социальной помощи»).

Основным средством социальной защиты населения от бедности служит государственная социальная помощь. В настоящее время происходит ее становление в качестве обособленного, внутренне организованного образования в рамках государственной системы социального обеспечения. В этой связи особую актуальность и значимость приобретает исследование особенностей правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи.

Цель исследования. В качестве цели исследования автор поставил перед собой задачу комплексного изучения государственной социальной помощи как явления социально-правовой действительности.

В процессе разработки проблемы решались также следующие конкретные задачи:

- произвести системный анализ государственной социальной помощи в рамках концепции социального государства;

- рассмотреть социальную помощь как неотъемлемый элемент государственной системы социальной защиты населения;

- раскрыть содержание права на социальную помощь как одного из основных социально-экономических прав человека во взаимосвязи с правом на жизнь и правом на социальное обеспечение;

- доказать, что бедность является особым видом социального риска, наступление которого влечет возникновение права на социальную помощь; изучить правовые средства борьбы с бедностью в историческом аспекте;

- исследовать конкретные виды государственной социальной помощи; показать многоуровневость правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи; дать сравнительно-правовую характеристику пилотных программ оказания социальной помощи в субъектах Российской Федерации (Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях);

- выявить особенности предоставления конкретных видов социальной помощи в Волгоградской области.

Методология исследования. Результаты исследования получены на основе применения общенаучного диалектического метода.

Наряду с этим в процессе анализа использовались: сравнительно-правовой, историко-правовой, системный и социологический методы, а также метод юридико-догматического толкования правовых норм и институтов.

Первичным материалом для юридического анализа, выводов и обобщений послужили нормы международных договоров, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основу для теоретических выводов составили труды известных ученых-юристов: Е.Г.Азаровой, С.С.Алексеева, Э.М.Аметистова,

B.С.Андреева, М.В.Баглая, Н.А.Вигдорчика, Н.В.Витрука, Л.В.Забелина, А.Д.Зайкина, М.Л.Захарова, Р.И.Ивановой,

C.А.Иванова, И.Я.Киселева, Р.З.Лившица, М.В.Лушниковой, Е.Е.Мачульской, В.К.Миронова, М.И.Полупанова, Субботенко, В.А.Тарасовой, Б.Н.Топорнина, Э.Г.Тучковой, В.И.Усенина, В.Ш.Шайхатдинова и других.

Тема исследования предопределила необходимость обращения к широкому кругу источников по экономике, истории, социологии, демографии, статистике, документам Организации Объединенных Наций, Международной Организации Труда, Международной Ассоциации социального обеспечения и других международных организаций.

Эмпирическую базу исследования образует правоприменительная практика и результаты осуществления пилотных программ по оказанию адресной социальной помощи в трех субъектах Российской Федерации (Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях).

Научная новизна работы определяется тем, что впервые в науке права социального обеспечения на основе системного подхода раскрыто предметное содержание государственной социальной помощи. Теоретические выводы, сделанные в диссертации, развивают представления науки права социального обеспечения, в частности, о социальном риске, о социально-экономических правах человека, о правовых механизмах защиты от бедности и др. На защиту выносятся следующие положения: - доказано, что государственная система социальной помощи создается в целях защиты населения от особого вида социального риска - бедности;

- обосновано, что право на социальную помощь занимает самостоятельное место в системе социально-экономических прав человека;

- сформулировано понятие права на социальную помощь и понятие государственной системы социальной помощи;

- выявлены отличительные признаки видов государственной социальной помощи;

- раскрыто содержание принципа многоуровневости правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи;

- произведен анализ адресного механизма предоставления видов государственной социальной помощи;

- обобщены итоги реализации пилотных программ оказания социальной помощи в субъектах РФ (Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях);

- внесены предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, устанавливающего условия оказания государственной социальной помощи. Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования обсуждены на заседании кафедры трудового права юридического факультета МГУ им.М.В.Ломоносова. Ее основные положения и выводы изложены в публикациях.

Материалы диссертации используются автором в процессе преподавания учебного курса по праву социального обеспечения в Волжском гуманитарном институте (ВолГУ).

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографии.

## Заключение диссертации по теме "Трудовое право; право социального обеспечения", Деркачева, Татьяна Васильевна

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучив нормы международных актов о правах человека, Конституции Российской Федерации и отраслевого законодательства, в работе предпринята попытка сформулировать определение права на социальную помощь.

Право на социальную помощь — это признанная международным сообществом и гарантированная государством возможность человека иметь средства существования в объеме установленного прожиточного минимума независимо от занятия какой-либо профессиональной деятельностью и участия в финансировании выплат и услуг.

Социальная помощь является многоаспектным понятием. В диссертации она исследована:

- в контексте функций социального государства, в качестве самостоятельного системного образования в структуре социального обеспечения, как форма осуществления малоимущими лицами конституционного права на социальное обеспечение.

Федеральным Законом «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999г. заложена правовая база для завершения формирования государственной системы социальной помощи. Она создается в целях защиты населения от социального риска бедности и имеет все признаки самостоятельной организационно-правовой формы социального обеспечения. Во-первых, она распространяется на особых субъектов — малоимущие семьи и малоимущих одиноко проживающих граждан. Во-вторых, источниками финансирования служат бюджеты различных уровней. В-третьих, в рамках государственной социальной помощи

156 предоставляются особые виды социальных выплат и услуг. В-четвертых, государственная социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства или пребывания малоимущего субъекта, как правило, после проверки нуждаемости.

Государственная система социальной помощи - это совокупность способов материальной защиты населения от социального риска бедности путем предоставления социальных выплат или услуг за счет средств бюджетов различных уровней.

Опасность воспроизводства бедности на уровне больших социальных слоев повысила актуальность изучения всего комплекса связанных с нею проблем: количественной оценки, видов социальной помощи и их правового регулирования.

В последние годы российские экономисты, социологи, демографы и юристы уделяют большое внимание изучению бедности. Но, несмотря на большое количество работ, в нашей стране пока не сложилось общепринятого понятия «бедности».

Проведенный анализ действующего федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что главным условием, определяющим право на социальную помощь, является наступление социального риска бедности, хотя этот термин в законодательстве не употребляется. В целях повышения качества правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи автор настоящей работы вносит предложение об установлении в законодательстве понятия «бедности».

По вопросу о видах государственной социальной помощи в науке еще не выработано единого мнения, поскольку эта организационно-правовая форма осуществления каждым конституционного права на социальное обеспечение находится в процессе формирования.

В литературе была высказана точка зрения, что существующую в России государственную систему социальной помощи можно рассматривать в широком и узком смыслах.

В узком смысле социальная помощь заключается в предоставлении денежных выплат, натуральной помощи и услуг с учетом уровня доходов, включая имущество на праве собственности, т.е. адресно. Именно такой подход является общепринятым в мировой практике социального обеспечения и заложен в Федеральном Законе «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999г.

Автор настоящей работы разделяет позиции тех ученых, которые придерживаются узкой трактовки понятия «социальная помощь» и относят к ней только виды, указанные в Федеральном Законе от 17.07.1999г. «О государственной социальной помощи».

По официальным данным, в России на федеральном уровне установлено и выплачивается за счет бюджетных средств около 150 видов социальных выплат (пособий, компенсаций, субсидий, дотаций и т.п.) и льгот, которые предоставляются более чем 200 категориям населения (ветераны, инвалиды, дети и т.п.). Лишь три вида выплат - ежемесячное пособие на ребенка до 16 лет (учащегося до 18 лет), жилищные субсидии и отдельные виды компенсаций - назначаются с учетом материального положения (проверки нуждаемости) семьям или одиноко проживающим лицам, чей среднемесячный доход ниже прожиточного минимума.

В условиях рыночной экономики усиливается дифференциация предоставления социальных услуг не только в зависимости от потребностей, но и от уровня доходов. Социальные услуги, включенные в Федеральный и Территориальные перечни, утверждаемые Правительством РФ и высшими органами исполнительной власти субъектов РФ, оказываются бесплатно либо на условиях частичной оплаты.

К государственной социальной помощи относятся только те услуги, которые оказываются бесплатно или на условиях частичной оплаты.

В процессе развития государственной социальной помощи будет происходить увеличение количества тех ее видов, право на которые зависит от уровня индивидуального или внутрисемейного дохода с учетом имущества, и сокращение числа социальных выплат и льгот, предоставляемых независимо от его размеров.

Ст.72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов координацию вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту, в том числе социальное обеспечение. Это в полной мере касается и государственной социальной помощи, которая представляет собой организационно-правовую форму социального обеспечения. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и соответствующие им законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Это означает, 'что правовое регулирование отношений по оказанию социальной помощи осуществляется также актами субъектов РФ. В частности, за счет бюджета субъекта РФ лица, проживающие на территории субъекта РФ, могут наделяться дополнительными правами. Таким образом, одним из приемов регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи является сочетание централизованного регулирования с региональным и муниципальным, т.е. многоуровневость.

Многоуровневость правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи малоимущим лицам заключается в сочетании международных социальных стандартов, имеющих приоритетное значение, с национальными принципами и нормами, закрепленными в федеральном законодательстве, конкретизация и дополнение которых осуществляется с помощью нормативных правовых актов субъектов РФ.

Третий уровень в многоуровневой системе правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи занимают нормативные правовые акты субъектов РФ.

Объективные социально-экономические и политические процессы 90-х годов привели к тому, что правовая база, регулирующая отношения по социальной защите населения в Волгоградской области, активно развивается, происходит ее существенное обновление.

Что касается соотношения нормативных правовых актов Волгоградской области с федеральными, то по содержанию их можно объединить в три группы:

1) развивающие акты создают правовую основу для решения региональных проблем с учетом требований федеральных актов;

2) новаторские акты не имеют федеральных аналогов. Их исполнение целиком зависит от состояния бюджета Волгоградской области;

3) информационно-исполнительные акты доводят до сведения населения содержание федеральных актов.

Анализ действующих в Волгоградской области нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что большинство из них имеют форму постановлений и распоряжений главы Администрации. Лишь отдельные акты являются законами. Поэтому особое место принадлежит Закону Волгоградской области «Об адресной социальной помощи жителям Волгоградской области» от 11.06.1996г. (в ред. от 23.02.2000г.). Этот закон устанавливает перечень лиц, имеющих право на адресную социальную помощь, ее формы, порядок реализации субъективного права, компетенцию и ответственность органов государственной власти области и местного самоуправления при оказании адресной социальной помощи. В качестве одного из основных принципов оказания адресной социальной помощи был принят дифференцированный подход к определению форм и видов помощи с учетом материального положения, состояния трудоспособности, возраста граждан, возможной помощи со стороны детей и близких родственников.

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.06.1997г. № 775-р в трех субъектах РФ -Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях - были реализованы пилотные программы оказания адресной социальной помощи малоимущим семьям.

Во всех субъектах РФ при проведении пилотных программ адресная социальная помощь оказывалась только определенным категориям «социально уязвимых» граждан по результатам «проверки нуждаемости», хотя данный термин ни в федеральных актах, ни в нормативных правовых актах субъектов РФ не употребляется. Юридически закреплено право органов социальной защиты на проведение экспертной оценки уровня доходов семьи и сопоставления их с величиной прожиточного минимума, гарантированного душевого дохода или другим установленным показателем. В связи с этим автор поддерживает предложение об использовании в нормативных правовых актах термина «проверка нуждаемости».

Проверка нуждаемости обеспечивает реализацию принципа адресного оказания государственной социальной помощи.

Предоставление социальных выплат и других видов социальной помощи без проверок нуждаемости стимулирует иждивенческие настроения и нарушает принцип справедливости в отношении экономически активного населения, трудом которого создается благосостояние государства и за счет налогов которого финансируется социальная помощь.

Содержание пилотных программ и нормативных правовых актов, принятых в субъектах РФ с целью их реализации, подробно рассмотрено в диссертации.

Государственная система социальной помощи в Российской Федерации как самостоятельная организационно-правовая форма социального обеспечения должна строиться на следующих принципах: адресность; добровольность; гарантированность; достаточность для удовлетворения основных потребностей; комплексность; конфиденциальность; рациональность использования финансовых средств.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Деркачева, Татьяна Васильевна, 2002 год

1. Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент. Под ред. академика РАЕН Н.М. Римашевской. М.: Изд-во «ИСЭПН». 1999.

2. Алексеев С.С. Право: азбука теория — философия: Опыт комплексного исследования. М. 1999.

3. Андреев B.C. Право социального обеспечения в СССР. Учебник. М.1987.

4. Антология социальной работы. Т. 1. История социальной помощи в России / Сост. МВ.Фирсов М.: Сварогь-НВФ СГТГ, 1994.

5. Антология социальной работы. Т. 2. Социальная политика и законодательство в социальной работе /Сост. МВ.Фирсов М.: Сварогь-НВФСПТ, 1995.

6. Бабич А.М., Егоров Е.В. Экономика и финансирование социально-кулыурной сферы. Казань, 1996.

7. Баглай М.В. Социальное государство что это? // Профсоюзы и экономика в социальном государстве. Сер.: Человек. Труд. Реформы. 1995. 2. с. 15-22.

8. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации». М. 1998.

9. Бедность в России. Государственная политика и реакция населения. Под ред. Д. Клугман. АО «Астра семь», 1998.

10. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению: / Коллективная монография. М., 1998 (Науч. докл. / Моск. центр Карнеги; Вып. 24.).

11. Белова Н.Ф., Дмитричев Н.И. Семейный бюджет. М.: Финансы и статистика, 1990.12,13.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>