

МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

М.И. ФЕТЮХИН

СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

Курс лекций

Волгоград 1998

ББК 67.911.3
Ф45

Научные редакторы:
Е.А. Меерсон, проф., д-р мед. наук;
А.А. Травкин, доц., канд. юрид. наук

Рецензенты:
Г.Н. Волков, акад. РАО, зав. лабораторией
Института воспитания развития личности;
Т.Ф. Кузина, канд. пед. наук

Печатется при финансовой поддержке Программы переподготовки специалистов по социальной работе специализации «Социальная реабилитация детей с ограниченными возможностями» (договор № 9/348)

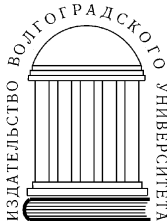
Фетюхин М.И.

Ф45 Социальное право: Курс лекций. — Волгоград: Издательство Волгоградского государственного университета, 1998. — 252 с.
ISBN 5-85534-171-2

В курсе лекций излагаются темы, предусмотренные действующей программой по «Социальному праву» в России. Книга отражает современное конституционное и текущее законодательство в области «Социального права», связанное с деятельностью по защите интересов и прав как личности, так и определенных групп населения.

Издание рассчитано на студентов и преподавателей высших учебных заведений, а также на всех, интересующихся вопросами права социальной защиты.

ISBN 5-85534-171-2



© М.И. Фетюхин, 1998
© Издательство Волгоградского
государственного университета, 1998

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Тема 1. Понятие, принципы и функции права социальной защиты	8
1. Современное нормативное применение права социальной защиты	8
2. Сущность права социальной защиты	12
3. Механизм социальной защиты	16
4. Функции права социальной защиты	20
Тема 2. Право в социальной работе и личность	28
1. Права человека и правовая защищенность личности	28
2. Социальный статус личности и ценность права	31
3. Социальная среда и реализация прав и свобод личности	38
Тема 3. Государственно-правовые основы социальной работы	47
1. Предмет и метод правового регулирования социальной работы, его конституционные основы	47
2. Основные направления государственно-правовой поддержки социальной работы	53
3. Законодательные и организационные механизмы регулирования социальных прав	58
Тема 4. Право в социальной работе в медико-социальной сфере	67
1. Право в социальной работе и характеристика категорий населения, нуждающихся в медико-социальной помощи	67
2. Правовое регулирование в медико-социальной сфере	71

3. Характеристика медико-социальных услуг, через которые реализуется социально-медицинская помощь населению	79
Тема 5. Право в социальной работе с молодежью	84
1. Молодежь как особая социально-демографическая группа населения	84
2. Правовые вопросы в социальной работе с молодежью	90
3. Характеристика объективных и субъективных условий, оказывающих влияние на социальное развитие молодежи	102
Тема 6. Право в социальной работе и защита интересов женщин в Российской Федерации	108
1. Сущность и эволюция «женского вопроса»	108
2. Социальное положение женщин в России	111
3. Право в социальной работе и государственная политика по улучшению положения женщин в РФ	118
Тема 7. Право в социальной работе с семьей	123
1. Семья как объект права в социальной работе	123
2. Право в социальной работе и социальные проблемы семьи	128
3. Право в социальной работе и социальная защита семьи	134
Тема 8. Право в социальной работе и проблема взаимоотношения родителей и детей	139
1. Правоотношения родителей и детей	139
2. Права несовершеннолетних детей	148
3. Права и обязанности родителей	153
Тема 9. Право в социальной работе и проблемы опеки и попечительства	159
1. Выявление и формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей	159
2. Усыновление. Понятие, условия и порядок усыновления	165

3. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми	171
4. Установление опеки и попечительства над совершеннолетними	176
Тема 10. Право в социальной работе и проблема миграции	180
1. Понятие миграции, ее характеристика и причины	180
2. Правовые аспекты социальной работы с мигрантами	196
3. Последствия вынужденной миграции и правовое регулирование социальной работы с мигрантами	205
Тема 11. Право в социальной работе и проблема бездомности в России	210
1. Понятие «бездомность» и ее причины	210
2. Основные группы бездомных, их характеристика	214
3. Пути и методы решения проблемы бездомных	220
Тема 12. Девиантное поведение как проблема права в социальной работе	226
1. Понятие и причины девиантного поведения	226
2. Формы проявления девиантного поведения	236
3. Социальный контроль девиантного поведения	245

ВВЕДЕНИЕ

Социальная работа как вид профессиональной деятельности является универсальной. Универсальность ее заключается в том, что социальная работа представляет сложную целостную систему и охватывает весь спектр жизнедеятельности личности.

Известно, что в каждой системе, чтобы она четко действовала, без перебоев, существуют принципы и закономерности взаимодействия, взаимовлияния личности с социальными институтами. В законодательных и других нормативных актах РФ сформулированы конкретные принципы права социальной защиты. Среди этих принципов называются такие:

1. Соблюдение прав человека и гражданина в сфере социального обслуживания и обеспечения их государственными гарантиями.

2. Получение равных возможностей гражданами социальных услуг.

3. Добровольное согласие граждан на получение услуг.

4. Доступность социального обслуживания.

5. Соблюдение конфиденциальности в социальной работе.

6. Преимущество всех видов и форм социального обслуживания.

7. Приоритет содействия гражданам, находящимся в ситуации, угрожающей их здоровью и их жизни.

8. Проведение профилактической работы.

9. Содействие социальной реабилитации и адаптации.

10. Государственная поддержка добровольной общественной деятельности по оказанию социальных услуг и помощи населению.

Учебной литературы по курсу «Социальное право», которой должны сегодня пользоваться студенты юридических факультетов по специальности «Социальная работа», практически нет. Существует поэтому настоятельная необходимость в издании данного курса лекций, базирующегося на ныне действующей Конституции, текущем законодательстве и учитывающего идущие в обществе социально-экономические, политические, духовные и иные процессы.

Предлагаемый курс лекций — первая попытка в современной юридической литературе, рассматривающая проблемы

нового научного направления «Право социальной защиты» на этапе реализации правовых предписаний в концепцию социальной деятельности, направленную на оказание помощи людям, нуждающимся в ней, не способным без посторонней помощи решить свои жизненные проблемы, а во многих случаях и жить. Именно такой подход позволяет раскрыть практические задачи развития науки «Право социальной защиты» в сторону правового социального государства.

В курсе лекций излагается предмет и связь «Права социальной защиты» с другими юридическими дисциплинами, раскрывается социальная обусловленность права и его воздействие на общество, рассматриваются проблемы поведения личности и отдельных групп.

ТЕМА 1.

ПОНЯТИЕ, ПРИЦИПЫ И ФУНКЦИИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

План

- 1. Современное нормативное применение права социальной защиты.*
- 2. Сущность права социальной защиты.*
- 3. Механизм социальной защиты.*
- 4. Функции права социальной защиты.*

1

В любом государстве существует правовая система, целью которой является полностью или в какой-то мере поддержка и защита социально-экономического я, воли и интересов различных классов, слоев и групп общества, создание и поддержка правопорядка.

Развитие российского общества в последние годы убедительно показывает совершенную необходимость развития права социальной защиты, поскольку она обеспечивает не только реализацию мер социальной поддержки «слабых» социальных групп, но и направлена на реализацию мер по социальной защите всего населения.

Актуализации права социальной защиты и приведения этого социального арсенала «в боевую готовность» требует серьезная социальная напряженность в России.

После либерализации цен в январе 1992 года сразу около 70—80 % населения (по разным источникам) оказались на грани нищенского существования. Впервые за многие годы, в том числе и после войны смертность превысила рождаемость на большей территории РФ. Растет число детей, рожденных вне брака. Увеличивается количество детей-сирот при живых родителях. Распадается каждый второй-третий брак. Ежегодно остается без одного из родителей около 1 млн детей. Доля неполных семей достигает 15 % по стране. По числу производимых аборт (4 млн аборт в год) Россия значительно опередила высокоразвитые страны. Обострилась проблема инвалидности: около 1 млн детей-инвалидов нуждаются в материальной, психологической и юридической помощи. Число страда-

ющих психическими заболеваниями достигло 4,5 млн человек. Растет преступность (ежегодно совершается около 2 млн преступлений). Вызывает особую опасность, что большое число преступлений совершается подростками. Примерно треть виновных в грабежах, кражах и изнасилованиях — это подростки. Россия не только вышла «на передовые рубежи» по количеству алкоголиков, которых насчитывается около 20 млн человек, но и догоняет другие страны по числу наркоманов и токсикоманов.

Социальное неблагополучие (в обществе и семье) стало причиной участившегося жесткого обращения с детьми (их продажа), психологических стрессов, заболеваний, самоубийств (до 50—80 тысяч в год), проституции (только в крупных городах более 120 тысяч проституток).

Сложившаяся ситуация показывает, что социальная направленность в России, породившая и пока поддерживающая определенными как объективными, так и субъективными факторами требует вмешательства и непосредственного воздействия права социальной защиты по оказанию экстренной социальной помощи и защите населения.

Что же представляет из себя вообще понятия «право» и «право социальной защиты»?

Установившееся в науке определение «право» трактуется следующим образом: «Право — это регулятор отношений между людьми, который исходит от государства и охраняется от нарушений, наряду с воспитанием и убеждением, такой свойственной только праву мерой, как возможность государственного принуждения».

Юридический справочник дает определение: «Право — это система правил (норм), установленных государством в целях закрепления и охраны существующих в обществе порядков».

Право социальной защиты — совокупность правовых норм, специально регулирующих такие положения, как укрепление правовой защиты детства, семьи, материнства, сферы занятости; проблемы социального обеспечения, миграции и бездомности, опеки и попечительства и т. д.

Праву социальной защиты присущ синтез социологического, социально-психологического, медицинского и социально-экологического подходов к рассматриваемым проблемам.

Здесь осуществляется определенное обобщение учебного материала, его фокусирование вокруг главных смысловых узлов права.

Праву социальной защиты характерны существенные признаки права:

1. Государственно-волевой характер.
2. Нормативность.
3. Властно-регулятивная форма.

Государственно-волевой характер права состоит в том, что право выражает государственную волю общества, обусловленную экономическими и духовными, а также национальными, религиозными, демографическими, природными и другими условиями его жизни.

Право социальной защиты немыслимо вне создания волевой деятельности людей. Право всегда есть воля, но не всякая воля есть право.

Государственная воля характеризуется тем, что она, во-первых, аккумулирует экономические, политические, социальные, культурные и иные интересы и притязания различных классов, слоев и групп населения; во-вторых, является независимой от воли отдельных лиц и их объединений, обязательной для всего общества; в-третьих, объективизируется в исходящих от государства и охраняемых им общеобязательных установлениях, правилах поведения, именуемых правовыми или юридическими нормами. Эта государственная воля общества, воплощенная в правовых нормах, и есть право.

Особо следует выделить такой духовный общечеловеческий фактор, вот уже несколько столетий оказывающий мощное влияние на формирование и развитие права, как учения о естественных, прирожденных, неотъемлемых правах человека, которые должны лежать в основе позитивного, официально действующего в пределах того или иного государства права. Лишь в этом случае последнее, с позиций естественно-правовой теории, оценивается как соответствующее человеческому разуму, природе человека, а потому гуманное и справедливое.

Воздействие идей естественно-правовой теории на развитие современного российского права впервые получило официальное признание и выражение в Декларации прав и свобод

человека и гражданина РСФСР (1991) и, особенно, в Конституции РФ.

Таким образом, право — это государственная воля общества на данном этапе развития, обусловленная экономическими, духовными и другими условиями его существования.

Нормативный характер права заключается в том, что право как государственная воля общества выступает в реальной жизни не иначе как система официально признаваемых и действующих в данном государстве юридических норм в их материалистическом понимании.

Эту систему норм принято называть правом в объективном смысле, имея в виду, что оно будучи государственной волей общества не зависит от воли отдельных индивидов и не приурочено к какому-либо определенному субъекту.

Следует отметить, что право отличается от других социальных норм как обычай, мораль, нормы общественных объединений. Наиболее существенными из них являются:

- связь с государством;
- охрана от нарушений возможностью государственного принуждения;
- общеобязательность;
- формальная определенность;
- институционность;
- качество официального регулятора общественных отношений.

Властно-регулятивный характер права раскрывает специфику социального назначения права как особого государственного регулятора общественных отношений.

Право социальной защиты является высокоэффективным инструментом проведения в жизнь политики государства специфическим средством (формой) организации и обеспечения его разносторонней деятельности, осуществления задач и функций.

Специфика регулятивной роли права социальной защиты связано с предоставительно-обязывающим характером его норм и правил поведения. Эти нормы устанавливают для участников регулируемых отношений взаимные права и обязанности, которые гарантируются и охраняются государством. Все изложенное позволяет праву социальной защиты быть равной мерой, применяемой к различным людям, одинаковым масштабом их

возможного и должного поведения, упорядочения и развития отношений между ними.

Таким образом, право в социальной защите есть система общеобязательных, формально-определенных норм, которые выражают обусловленную экономическими, духовными и другими условиями жизни государственную волю общества, ее общечеловеческий и классовый характер, издаются или санкционируются государством в определенных формах и охраняются от нарушений, наряду с мерами воспитания и убеждения, возможностью государственного принуждения, являются государственным регулятором общественных отношений.

2

Основополагающая характерная черта права социальной защиты — это то, что право социальной защиты призвано обеспечить личности удовлетворение важнейших жизненных нужд, без которых не может быть и речи о нормальном человеческом бытии.

Право социальной защиты играет все более активную роль в достижении основных целей социальной политики. Реализация в жизнь социального права все более содействует повышению благосостояния народа, укреплению принципа социальной справедливости.

Бесспорно, претворение в жизнь и осуществление на практике социальных норм — важное условие социальной удовлетворенности населения, его социальной защищенности. Концепция прав человека должна исходить из неразрывного единства и равноценности всех категорий прав — экономических, политических, социальных, культурных и личных, отвергать утверждение о приоритете какого-либо одного вида основных прав, об иерархии в системе прав.

В контексте сказанного важно выяснить сущность права социальной защиты и вопрос о том, что же такое социальная защищенность, которую призвано гарантировать государство?

Всем известны как в России, так и за ее пределами наши реалии: безработица, обострившиеся до предела национальные проблемы, миллионы людей, живущих за чертой бедности, растет преступность, незащищенность многих людей от наси-

лия и грабежей, нерешенность жилищной проблемы — это осталось в наследство от казарменного государственного социализма. Решать эти вопросы, претворять их в жизнь и гарантировать их осуществление призвано подлинно демократическое общество и правовое государство. Материальные и правовые гарантии социальных прав создадут достаточно прочную основу для такой защищенности.

В советский период принимались попытки рассматривать социально-экономические права как ведущие и решающие права граждан. Но эта работа не шла дальше классификации групп социально-экономических прав и выделения из этого блока социальных прав. Основания для такой классификации выдвигались достаточно разнообразные. Так, социально-экономические права, получившие закрепление в Основном законе, а также в нормах отраслевого законодательства рассматриваются цивилистами в аспекте их связи:

- с осуществлением трудовой деятельности;
- со сферой имущественных отношений, направленных на удовлетворение материальных и культурных потребностей граждан.

Основные социально-экономические права государство-веды чаще всего делят на социальные, экономические и культурные. Но разграничение прав не редко никак не обосновывается. В результате к социальным правам относят, например, право человека создавать семью, право на жизнь, которое провозглашено в числе неотъемлемых прав человека в международных пактах о правах человека. В то же время выделяется группа «социальных прав в широком смысле», куда отнесены права граждан на образование, право на пользование достижениями культуры, свобода научного, технического и художественного творчества.

К социальным правам относят также право на охрану здоровья, право на жилище, право на образование. Кроме названных, другие социально-экономические права обычно классифицируются следующим образом: право на труд, на отдых, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной потери трудоспособности, а также потери кормильца — трудовые права. Право на пользование достижениями культуры, свободного научного, технического

и художественного творчества — культурные права. В особую группу социально-экономических прав относят право личной собственности граждан, ее наследование и охрану государством.

Есть в литературе и такой вариант классификации социально-экономических прав:

- экономические права и обязанности, обеспечивающие материальное благосостояние людей и их участие в управлении производством;

- социально-культурные права, свободы и обязанности, способствующие удовлетворению духовных потребностей граждан;

- социальные права и обязанности, способствующие физическому развитию граждан.

Таким образом, обособление в системе прав личности социальных прав, направленных на удовлетворение ее материальных и духовных потребностей, отличается известной неопределенностью. Сфера социальных связей, в которой обеспечиваются столь многообразные запросы людей, охватывает самые разные стороны их жизни и деятельности. В этом смысле можно сделать вывод о том, что удовлетворение таких потребностей происходит посредством всех социально-экономических прав. В связи с этим правы, конечно, и те авторы, которые называют все социально-экономические права социальными.

Выделяя право социальной защиты (или мы их называем *социальные права*) в особую группу, следует иметь в виду его характерную особенность. Эта особенность заключается в том, что социальное право направлено прежде всего на удовлетворение материальных потребностей граждан, как правило, независимо от количества и качества вложенного труда. Такими правами являются, например, право на охрану здоровья, право на жилище, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца, право на образование. Хотя социальные права по своему характеру достаточно различны, но их объединяет то, что они определяют социальное положение гражданина, обеспеченность его важнейших сторон жизни за счет общества.

Конституционно-правовое регулирование социальных прав граждан находится в настоящее время в стадии развития и совершенствования. Это связано прежде всего с реформами, осуществляющимися практически во всех сферах социальной жизни, что ставит по-новому многие вопросы гарантий и способов осуществления социальных прав в действительности.

Есть все основания полагать, что наряду с конституционно-правовым совершенствованием социального права будет совершенствоваться и отраслевое законодательство о социальных правах, в которых должны получить дальнейшее развитие юридические и материальные гарантии этих прав. Важнейшая конституционно-правовая проблема на современном этапе перестройки — это гарантированность всем гражданам социальных прав.

В настоящее время в науке называются три разновидности юридических гарантий, от действенности которых зависит степень реальности прав и свобод граждан. Первая юридическая гарантия заключается в компетентности органов государства, выражающаяся прежде всего в решении вопросов, возникающих в связи с обладанием конституционными правами и свободами, особенно с их реализацией. Вторая гарантия — это установление ответственности как должностных лиц, так и граждан за надлежащую реализацию прав и свобод и, напротив, за допущение при этом злоупотребления. Третья гарантия — это процедурно-процессуальный порядок защиты и восстановления ущемленных и нарушенных прав граждан.

Каждое право имеет свой порядок реализации. Он индивидуален, как индивидуально содержание самого права, и зависит от многих факторов как субъективного, так и объективного свойства.

Формирование правового государства требует и соответствующего подхода к социальным правам граждан. Думается, что их полнота, соответствие международно-правовым требованиям, экономико-правовая гарантированность, судебная охрана и защита без всяких исключений должны стать краеугольным камнем правового государства.

Признание важности и ценности права социальной защиты повлекло за собой разработку проблемы природы функций правовой социальной системы.

Само по себе понятие «функция» достаточно разнообразно и даже противоречиво. В юридической литературе насчитывается несколько значений, которые имеет это понятие в современных социологических исследованиях. Эти значения звучат так: выражение зависимости при взаимодействии между двумя или более переменными факторами; совокупность процессов, происходящих в рамках объекта исследования; желаемый результат какого-либо социального действия, процесса, явления; совокупность всех как ожидаемых, так и побочных последствий действия, процесса, явления.

Учитывая существующие точки зрения, мы будем исходить из понятия функции, которое применяется для обозначения ведущих важнейших для социальной работы, определяющих процессов, осуществляемых всей системой в целом. Целью структурно-функционального анализа в этом случае является объединение изучаемых социальных факторов и процессов путем установления их значения для будущих социальных структур, частью которых они являются.

Целью права социальной защиты является утверждение, защита, обеспечение прав личности и интересов общества. Выполняет ли право самостоятельные функции или оно лишь реализует функции государства?

Право социальной защиты с его специфическими свойствами воздействия на поведение людей — нормативность, обязательность, определенность предписаний — оказывает прямое и непосредственное влияние на различные сферы человеческой деятельности, содействует достижению социально полезных целей, которые могут быть получены именно в результате нормативно-правового регулирования. Из этого следует, что социальное право должно выполнять роль организующего фактора по отношению не только к гражданам, но и к самому государству, его органам и должностным лицам. Это вытекает из ведущего принципа правового государства: взаимной ответственности государства и гражданина. Все это дает основание

утверждать, что право, имея тесную связь с государством, представляет собой социальную ценность и выполняет самостоятельные функции в обществе.

При характеристике состава и классификации функций социального права необходимо, на наш взгляд, исходить из следующих посылок:

- социальное право как надстроечное явление в конечном счете детерминировано материальными условиями жизни общества, и с изменением этих условий преобразуются его функции. В этом смысле функции социального права производны от системы общественных отношений, облекаемых в правовую форму;

- социальное право — продукт сознательной деятельности людей, направленной на обеспечение и охрану личности, социальных групп и классов, достижение общих целей социального развития;

- социальное право является одним из элементов социальной системы, оказывающих влияние на все ее составные части.

Нам представляется, что перечисленные посылки классификации социального права дают полное основание рассматривать функции социального права в единой системе социального управления и неразрывной связи с экономическими, собственно социальными, политическими и идеологическими факторами общественного развития.

Правовая система должна служить инструментом интеграции элементов политической системы, укреплению связей между ними, быть юридической основой деятельности общественных организаций, функционирования трудовых коллективов, базой непосредственной демократии. Источник развития правовой системы может быть только в самом обществе, которое способно использовать право для преобразования общественных отношений и в особенности развития самоуправления как высшей формы руководства общественными делами.

Следует отметить существующую особенность, заключающуюся в том, что юридическая наука за последние перестроечные годы вышла за пределы нормативной теории права и стала больше исследовать вопросы действия права социальной защиты, его влияния на общественные отношения. Потребность

в глубоком познании функций социального права заставило перейти от формальной их классификации к содержательной, практической. Так, в практику социальной работы прочно вошли и эффективно применяются такие категории социального права, как социальная защита, социальная поддержка, социальная помощь.

Под социальной защитой понимается система мероприятий, осуществляемых обществом и его различными структурами, по обеспечению гарантированных минимально достаточных условий жизни, поддержанию жизнеобеспечения и деятельного существования человека.

Под социальной поддержкой понимаются специальные меры государства, направленные на поддержание условий, достаточных для существования «слабых» социальных групп, отдельных семей, личностей, испытывающих нужду в процессе своей жизнедеятельности и деятельного существования.

Под социальной помощью понимается система социальных мер в виде содействия, поддержки и услуг, оказываемых отдельным группам населения социальной службой для преодоления или смягчения жизненных трудностей, поддержания их социального статуса и полноценной жизнедеятельности, адаптации в обществе.

Правовая система путем взаимодействия со смежными социальными системами — экономической, политической, моральной и другими — должна действовать для достижения основной цели — социального и национального согласия, обеспечения и защиты интересов человека и всего общества. Она организует и стимулирует поведение и деятельность людей таким образом, чтобы они были солидарны с прогрессивными общечеловеческими демократическими нормами.

Как видим, право социальной защиты является одним из элементов социальной системы, оказывающей влияние на все составные части. Правовые гарантии, обеспечивающиеся социальным правом, способствуют расцвету личной самостоятельности. Тем самым, социальное право обеспечивает включенность коллективов и индивидов в единую систему социальной организации, решает регулятивные, коммуникативные и охранительные функции, которые социально сплачивают людей и обеспечивают контроль за их поведением.

Регулятивная функция права социальной защиты выражается в наделении субъектов правоотношений определенной суммой прав и обязанностей как по отношению друг к другу, так и по отношению к государству и его органам. Регулятивное воздействие правовых норм составляет существенную особенность правового воздействия.

Регулятивная роль социального права предполагает не только закрепление, но и развитие, и охрану складывающихся общественных отношений, стимулирование новых форм собственности, распределения, обмена и т. д. Регулирование предполагает упорядочивание того, что уже сложилось, было опробовано на практике и получило общественное признание как социальная ценность.

Коммуникативная функция правовой системы — понятие информационно-причинной связи, имеющей большое значение в плане управления социальным развитием. Известно, что социальная жизнедеятельность индивидов органически связана с получением, восприятием, усвоением (переработкой), хранением и использованием социальной информации. Правовая информация является одной из разновидностей социальной информации. При помощи юридических норм доводится до сведения участников общественных отношений позиция государства о требуемом, дозволенном или запрещенном поведении. Таким образом, граждане информируются о средствах и способах достижения необходимых результатов, о своей деятельности — личной или общественной, о последствиях нарушения правовых предписаний.

Охранительная функция права социальной защиты определяется необходимостью защитить гражданина, социальную группу, все общество. Охранительная функция, как и регулятивная, опирается на весь комплекс правовых норм, поскольку установление любого правила поведения, в том числе и позитивного, одновременно содержит в себе и требование к участникам общественных отношений действовать в соответствии с этим правилом. Однако охранительный аспект во многих правовых нормах непосредственно не обнаруживается, поскольку их главная задача заключается не в том, чтобы запретить, а в том, чтобы указать варианты действий, совершение которых поощряется в общих интересах.

Чтобы дать характеристику действия права социальной защиты, значит, опираясь на его материальные истоки, исследовать влияние экономических и других социальных факторов на сформировавшееся право в процессе его действия, а также характер воздействия права на различные социальные сферы жизни. Мы говорим о социальной сфере как поле действия социального права. То есть мы имеем в виду, что социальная сфера, или ее называют социальная среда и социальное право взаимосвязаны, взаимообусловлены, взаимодействуют между собой и действуют друг на друга, образуя определенную структуру.

Проблема общего механизма правового регулирования в обществе достаточно разработана. В этом механизме выделяют три основных элемента: юридические нормы, правоотношения и акты реализации права и обязанностей. Здесь виден невооруженным глазом юридический механизм действия права. При этом следует отметить, что социальный аспект права лишь подразумевается, но не объясняется.

В научной литературе высказывается соображение, что социальный аспект механизма действия права социальной защиты предполагает изучение прежде всего социального обстоятельства, находящегося вне самого механизма. Но эти обстоятельства детерминируют и этот механизм призван оказать обратное воздействие на социальные факторы и процессы, включенные в сам механизм действия права.

Остановимся на одном из существующих структур механизма действия права социальной защиты. Эта структура механизма включает:

- управляющие социальные системы (механизм государственного и социального управления, нормы права);
- социальные факторы (социально-экономические, политико-идеологические, социально-демографические, ситуационные);
- передающие системы (информационные, нормативно-ценностные, социально-психологические);
- регулируемые социальные системы (личность, группа, коллектив, общество) и, как результат, правомерное и социально активное поведение.

Учитывая, что жизнь — это объективный, независимый процесс, где при взаимодействии указанных выше элементов, а точнее факторных блоков, не существует гарантий того, что юридические предписания на всех уровнях будут переведены в правомерное и социально активное поведение. Поэтому возможны сбои в социальном управлении и недостаточно обоснованным может быть законотворчество. При этом возможны различные нарушения в механизме передачи правовой информации и бывает практически непредсказуемым действие ситуационных факторов, где не всякое правомерное действие является одновременно и социально активным.

С учетом вышеизложенного необходимо выяснить: как же срабатывают формы правового воздействия, стадии социального действия права?

Наиболее специфической формой воздействия социального права является правовое регулирование общественных отношений путем предоставления прав и возложения обязанностей на субъектов. Это наиболее эффективная форма правового воздействия. Мы вправе утверждать, что именно от характера специфического правового воздействия во многом зависит характер иных форм.

Юридическая наука, в том числе и право социальной защиты, должны иметь за субъектами права конкретных личностей, которые обладают соответствующим психологическим статусом. Известно, что вступление личности в правовое общение предполагает сопряжение ее интересов с интересами других людей, а также формирование определенных отношений личности к действующим юридическим нормам. Это отношение не сводится к простому приспособлению к ним, к простому акту подражания, а является сложным отношением действия и противодействия существующим нормам, их принятия или отторжения, выполнения, игнорирования, нарушения, фактического или формального следования им.

В условиях прогрессивных правовых систем, а таковыми следует считать системы, в которых изданные государством юридические нормы максимально соответствуют объективным социально-экономическим потребностям и могут самореализоваться в субъективном праве. Существует максимально высокая степень согласованности между требованиями

норм и персональной психологической направленностью личности.

Следует отметить, что существует в личности позитивная психологическая предпосылка, которая есть проявление соответствия между правовой установкой личности и предъявляемыми к последней правовыми требованиями, накладывається фактор позитивной деятельности этой личности в соответствии с ее установкой и правовыми требованиями, в результате можно говорить о правовой активности личности, которая является наиболее ценной формой правомерного поведения.

В психологическом статусе личности может преобладать апатия по отношению к правовым требованиям. С социальных позиций — это недостойное поведение, ибо соответствие его нормам носит формальный характер. Такое поведение ущербно и потому, что в сочетании «психологический настрой личности — требование нормы» первый компонент пассивен, а отсюда и нет гарантий того, что отсутствие четкой позиции личности по отношению к праву не превратит это безразличие в отрицательные отношения к правовым требованиям. Это быстрый путь к неправомерному поведению.

Результатом психологического воздействия права становится формирование образа права, т. е. «обобщенной» эмоционально окрашенной формы отражения правовой действительности в виде комплекса представлений о законах, методах их проведения в жизнь и об органах юстиции.

Следует особо остановиться на этической форме действия социального права. В силу своей природы правовая норма имеет свое объективное материальное основание, если она действительно является адекватной мерой социальной свободы и если объективные правовые потребности общества адекватно отражаются в юридических нормах, то можно предположить, что эти нормы в той же мере будут отражать требования социальной справедливости. Пределы социальной справедливости детерминированы на каждом этапе социально-экономического развития общества.

Если правовая норма справедлива, то она одновременно и моральна, в то же время отвечает соответствующим уровням социального развития.

Отмечено, что наряду с социальным потенциалом следует и моральный потенциал норм, т. е. адекватные, а не лимитированные и не преувеличенные отражения реальных социальных возможностей создают фон, предпосылку успешному социальному праву.

В свою очередь только справедливые «морально оправданные» и «морально насыщенные» нормы права могут оказать соответствующее воздействие на сферу нравственной жизни.

Мы видим, как происходит взаимосвязь между моральной и психологической формой воздействия социального права. Формирование соответствующего отношения к праву — позитивного, негативного, безразличного — т. е. формирование личностных, групповых или общественных правовых позиций, связано с той информацией, которая исходит из правовых норм, из самого духа этих норм, из того, в какой мере они содержат в себе нравственный потенциал. С правовой информацией также связано отношение индивида к действительности, насколько являются справедливыми социальные права, настолько нравственно насыщенной является система функционирующих в обществе правовых отношений, которая лишь при таком условии может свидетельствовать о существовании действительно прочного и стабильного правопорядка.

При рассмотрении взаимосвязи между этическими и психологическими формами воздействия социального права отмечается, что именно характер исходящей из социального права информации в целом создает облик общества социальной справедливости.

Очевидно, что такая информация этим ограничиться не может. При рассмотрении информационной формы действия социального права интерес, главным образом, представляет рациональный аспект, т. е. информация о собственном содержании социального права, о правилах поведения, заключенных в нормах объективного права, о характере субъективных прав, в которых эти нормы опосредуются, о специфике правоотношений и правовых связей и т. д.

Выше мы говорили об огромном влиянии на становление психологической установки по отношению к социальному праву, исходящей из него информации о его моральности, справедливости. По большому счету можно сказать, что практиче-

ки любое взаимодействие права с иными социальными факторами, явлениями или процессами общественной жизни порождает соответствующий поток информации. Возникает вопрос, почему этому уделяется такое внимание? Дело в том, что именно от полноты информационных сведений о социальном развитии права в значительной мере зависит дальнейшее развитие правовой системы. Другими словами, можно выразиться так, что от полноты социальной информации зависит динамика социально-правовой сферы. Это понятно, ибо от того, в какой мере обществу будет известно об эффективности действия социального права и, напротив, о том, насколько велики сбои в его действии, будут зависеть и соответствующие акции общества, организованного в государство, по корректировке и функционированию всей правовой системы.

Возникает вопрос, каков же структурный механизм действия социального права, и каким путем и с помощью каких средств правовые требования переводятся в социальное поведение на всех уровнях его действия — общества, коллектива, малой социальной группы, личности?

Необходимо подчеркнуть, что поскольку социальное право живет, оно не может не сигнализировать о своем действии. При этом имеются в виду два основных вида информационных сигналов в социальном праве. Во-первых, эти сигналы об объективности юридических норм, т. е. об их соответствии правовым потребностям общества. Суть этой информации состоит в том, что если она есть, это свидетельствует о действии социального права. При этом существуют два возможных варианта: либо оно действует в силу своей адекватности социально-экономическим потребностям и реальным социальным условиям, либо действие искусственно инициировано по тем или иным соображениям приказом государственной власти. Итак, информационные сигналы являются одним из элементов механизма действия социального права.

Как видно, сами по себе нормы не обеспечивают функционирование механизма социального права. Для того, чтобы он действовал, требуются соответствующие социальные условия, которые позволяют данной норме воплотиться в субъективном праве. Лишь теперь наступает момент для включения в механизм следующего элемента юридических фактов или

фактических составов. Это юридическое средство перевода абстракций юридических норм, социально способных воплотиться в субъективном праве в конкретную плоскость правоотношений.

В данном случае создается вероятность дальнейшего функционирования механизма действия социального права в двух направлениях — как социального действия и как социального противодействия. Таким образом, именно личность, человек является в конечном счете главным, центральным звеном в механизме социального действия права. Вместе с тем диалектика взаимодействия личности с различными социальными факторами в процессе ее деятельности в правовой сфере достаточно сложна и неоднозначна.

Установлено, что субъект под влиянием информационного и психологического воздействия социального права уже в определенной мере рационально и психологически подготовлен к деятельности в правовой сфере. При этом негативная психологическая установка, будучи «налажена» на юридический факт, может обусловить такое функционирование механизма действия социального права, которое можно назвать антиправовым, т. е. вызвать правонарушение. Разумеется, здесь не само ущербное правосознание непосредственно влечет противоправную деятельность субъекта.

Известно, что дефекты правосознания, негативная психологическая установка личности имеют более глубокую основу — социальные условия. При социологическом анализе действия социального права этот элемент механизма приобретает исключительно важное значение. Его роль отнюдь не ограничивается лишь обеспечением возможности опосредования юридических норм в субъективном праве.

Реализация, а следовательно, и действие социального права возможны в условиях правоотношений и вне правоотношений, т. е. существующих правовых связях. Если утверждать, что социальное право реализуется и социально действует только в правоотношениях, имея в виду то, что помимо них существуют также правовые связи, то можно прийти к выводу о том, что право собственности, конституционное право реализуется только при их нарушении, ибо лишь в этом случае возникает правоотношение как конкретная правовая связь.

Действие социального права на уровне правоотношений предполагает воздействие субъектов, обладающих правами и обязанностями. Правоотношения — это конкретная правовая связь субъектов.

Каковы же стадии действия социального права и каковы их особенности? Из рассмотренного обстоятельства действия социального права вытекает вывод о том, что в функционировании механизма действия социального права могут быть выявлены две основные стадии. Первая стадия — это формирование социальных предпосылок, вторая — конкретное действие социального права. Причем переход от первой стадии ко второй возможен лишь при наличии системы, по меньшей мере, трех взаимосвязанных факторов: юридического фактора (формальное основание); соответствующих социальных условий (социальное основание); соответствующей психологической ориентировки личности (субъективное основание).

Само существование социального права является в его действии. С социологической точки зрения право действует в том случае, если в своем юридическом выражении в форме закона будет соответствовать объективно созревшим потребностям общества в праве, правовой природе социальных отношений, имеющих свои материальные истоки на соответствующем участке экономического базиса.

Социальное право тесно привязано к системе социальных условий, играющих немалую роль в обеспечении функционирования социально-правового механизма.

Этот момент связан с проблемой правового государства. В правовом государстве высшим принципом становится безусловное подчинение всего и всех закону. Очень важно, чтобы сам закон был реальным воплощением правовых начал, представляя собой такую специфически юридическую форму, в которую облекается подлинно правовое содержание общественных отношений и в которой, следовательно, адекватно отражаются суверенная воля народа, объективные социальные потребности общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит-ра, 1987.*
2. *Теория государства и права / Под ред. Л.С. Явич. М.: МГУ, 1987.*
3. *Власть и право. Из истории русской мысли. Л., 1990.*
4. *Самоуправление: от теории к практике / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.Х. Шахназарова. М.: Юрид. лит-ра, 1988.*
5. *Барабашова Н.С., Венгеров А.Б. Право и распределение. М.: Изд-во МГУ, 1988.*
6. *Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988.*
7. *Алексеев С.С. Право: время новых подходов // Советское государство и право. 1991. № 2.*
8. *Лукашова Е.А. Мораль, право, личность. М.: Юрид. лит-ра, 1986.*
9. *Шушинский М.О. Правовое государство и правопонимание // Советское государство и право. 1990. № 2.*
10. *Радько Т.Н. Функции права // Общая теория права. Н-Новгород, 1993. С. 267.*
11. *Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1992.*
12. *Пеньков Е.М. Социальные нормы — регуляторы поведения личности. М., 1972.*

ТЕМА 2.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ И ЛИЧНОСТЬ

План

- 1. Права человека и правовая защищенность личности.*
- 2. Социальный статус личности и ценность права.*
- 3. Социальная среда и реализация прав и свобод личности.*

1

При любом демократическом устройстве общества права и свободы граждан, а также их обязанности составляют важнейший социальный и политический институт, который объективно выражает достижения данного общества, показывает его зрелость, цивилизованность.

Декларация прав человека и гражданина, принятая в 1991 году, Конституция Российской Федерации указывают, что права и свободы человека являются естественными и неотчужденными, даны ему от рождения, признаются высшей ценностью и не носят исчерпывающего характера. Признание, соблюдение и защита прав человека — обязанность государства.

Каждый человек имеет право на жизнь, здоровье, личную безопасность и неприкосновенность, защиту чести, достоинства, доброго имени, свободу мысли и слова, выражения мнений и убеждений, выбора местожительства, может приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью, заниматься предпринимательской деятельностью, покидать страну и возвращаться обратно.

Предусматриваются соответствующие права в социальной и культурной областях — на труд, отдых, образование, социальное обеспечение, интеллектуальное творчество.

Многие из перечисленных прав являются новыми в нашем законодательстве. Их раньше в законодательстве не было. Так, впервые юридически закрепляется прямая обязанность государства защищать права человека (ст. 2 Конституции РФ).

Права и свободы человека в соответствии с общепринятой классификацией подразделяются на:

- социально-экономические;
- политические;

- гражданские;
- культурные и личные.

Между всеми видами и разновидностями прав и свобод существует тесная взаимосвязь. В историческом контексте современные исследователи выделяют три поколения прав: первое — это политические, гражданские и личные права. Эти права были провозглашены в свое время первыми буржуазными революциями и закреплены в известных декларациях (Американской, Английской, Французской). Второе поколение — это социально-экономические права, возникшие под влиянием социалистических идей, движений и систем, в том числе идей СССР (право на труд, отдых, социальное обеспечение, медицинскую помощь и т. д.). Эти права дополнили собой прежние права, получили отражение в соответствующих документах ООН. Третье поколение — это коллективные права, выдвинутые в основном развивающимися странами в ходе национально-освободительных движений. Это право народов на мир, безопасность, независимость, суверенитет и т. д.

Выделение трех поколений прав человека значительно условно. Эта условность наглядно показывает последовательную эволюцию в развитии данного института, историческую связь времен, общий прогресс в этой области.

Имеется существенная необходимость рассмотреть права человека и права гражданина и установить, в чем их сходство и различие.

Остановимся на различиях прав человека и прав гражданина.

Во-первых, права человека могут существовать независимо от их государственного признания и законодательного закрепления, вне связи их носителя с тем или иным государством. Это, в частности, естественные неотчуждаемые права, принадлежащие каждому от рождения.

Права гражданина находятся под защитой того государства, к которому принадлежит данное лицо. Во-вторых, множество людей в мире вообще не имеют статуса гражданина (лица без гражданства). Они формально являются обладателями прав человека, но не имеют прав гражданина. Иными словами, права человека не всегда выступают как юридические категории, а только как моральные или социальные.

Принятие нашей страной в 1991 году Декларации прав человека и гражданина, ставшей основой новой Российской Конституции, имело огромное общественное значение. Этот исторический политико-правовой и нравственно-гуманистический акт определил принципиальную позицию России по вопросу, который на протяжении многих десятилетий был камнем преткновения во взаимоотношениях СССР со всем цивилизованным миром.

В основе принятых документов (Декларации и Конституции) лежат известные международные пакты о правах человека, принципы демократии, равенства, свободы и справедливости.

Как известно, СССР воздержался при голосовании в 1948 году при принятии Всеобщей декларации прав человека и лишь позже присоединился к ней. Международный пакт о гражданских правах 1966 года был подписан СССР, но никогда полностью не выполнялся. Только с наступлением разрядки, прекращением «холодной войны» (вторая половина 80-х годов) эта позиция в СССР была пересмотрена.

Существенным прорывом в данной области было признание идей естественного права, которое ранее отвергали, как неприемлемые для социалистического строя и марксистского мировоззрения. Это признание привело к переоценке всей гуманитарной политики государства, изменению ею идеологических позиций на международной арене.

В юридической литературе все права граждан именуются: субъективными, т. е. индивидуальными, принадлежащими не только всем, но и каждому. Субъективное право — это гарантированная государством мера возможного (дозволенного) поведения личности, важнейший элемент ее конституционного статуса.

Итак, защищенность личности — это возможность притязать на конкретный минимум социальных благ и определенное поведение соответствующих контрагентов (общества, государства, должностных лиц, правообязанных граждан, организаций), обращаться в компетентные организации за защитой своих интересов, опираясь на прямое действие новых конституционных законов и деклараций.

В области прав личности наблюдается небольшой, но все же прорыв, особенно законодательного их оформления, общественного внимания и философского осмысления научных заделов.

В любом обществе многообразные связи права и личности наиболее полно могут быть охарактеризованы через понятие социально-правового статуса, в котором отражаются все остальные стороны юридического бытия индивида: его интересы, потребности, взаимоотношения с государством, трудовая и общественно-политическая деятельность, социальные притязания и их удовлетворение.

Правовой статус в науке определяется как юридически закреплённое положение личности в обществе. В основе же правового статуса лежит фактически социальный статус, т. е. реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Право лишь закрепляет это положение, вводит его в законодательные рамки. Социальный и правовой статус соотносится как содержание и форма. В государственном обществе существовал определённый социальный статус, а не было правового, поскольку там и не было права как государственного института.

Подобное неправовое состояние можно отразить понятием социально-нормативного статуса, т. е. такого, который определяется соответствующими социальными нормами и отношениями. Его важнейшей органической частью в дальнейшем стал правовой статус. Правовой статус представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством.

Юридическое оформление фактического положения индивида осуществляется различными путями и способами, с помощью ряда специфических средств. Оно начинается уже с признания человека субъектом действующего в обществе права и наделения его при этом особым качеством — праводеспособностью, после чего оно может вступать в соответствующие правоотношения, нести ответственность за свои поступки.

Понятия «правовой статус» и «социальное положение» личности равнозначны. Законодательство, юридическая практика, печать, а также международные акты о правах человека не проводят между ними какого-либо различия, а употребляются в одном и том же смысле. Они вполне взаимозаменяемые. Исходя из контекста, стилистической предпочтительности ис-

пользуется в отдельных ситуациях одно, в другой ситуации другое выражение.

Слово «статус» в переводе с латинского означает положение: состояние какого-либо или чего-либо. В данном случае речь идет о статусе личности человека, гражданина. Этимологически указанные термины совпадают. Это слова-синонимы.

Сердцевину, основу правового статуса личности составляют ее права, свободы, обязанности (здесь нет каких-либо расхождений), закрепленные в Конституции и других важнейших законодательных актах, провозглашенных в Декларации прав человека и гражданина. Это главным образом и определяет правовое положение личности в обществе, ее роль, возможности, участие в государственных делах. Разумеется, это положение зависит от ряда других факторов.

Правовой статус объективно отражает как достоинства, так и недостатки реально действующей политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества. Поэтому его нельзя правильно понять и раскрыть, не обращаясь к сущности того социального уклада, в условиях которого он складывается и функционирует.

Правовой статус является элементом общества, частью той социальной действительности, в которой статус проявляется в правовой и социальной форме.

В разные исторические эпохи правовой статус граждан был неодинаков. Для современного юридического и социального статуса личности в Российской Федерации характерны такие особенности, как крайняя его неустойчивость, слабая социально-правовая защищенность, отсутствие надежных гарантирующих механизмов, неспособность государственных властных структур эффективно обеспечить интересы гражданина, его права, свободы, жизнь, честь, достоинство, собственность, его безопасность.

Правовой и социальный статус личности несет на себе печать того глубокого кризиса (социально-экономического, политического, духовного), который переживает сегодня Россия, подвержен всем ее катаклизмам.

Безусловно, неизменно изменилась материальная основа социального статуса. Это изменение заключается в появлении множества форм собственности, включая частную. Появи-

лось имущественное расслоение. Появился рынок труда и одновременно безработица. Произошло резкое падение жизненного уровня.

Кроме того, единство и стабильность правового и социального статуса подорваны процессами суверенизации, межнациональными и региональными конфликтами. В ряде бывших советских республик приняты дискриминационные законы, нарушающие основные права человека. В этих республиках проводятся этнические чистки.

Появились значительные группы людей (беженцы, мигранты, перемещенные лица) вообще без четкого правового и социального статуса. 25 миллионов российских граждан внезапно, помимо своей воли, превратились в «иностранцев». Их правовое, политическое и экономическое положение резко ухудшилось.

Отмечается, что социальный статус индивида существенно дестабилизируется в результате тех неурядиц, которые происходят сегодня в обществе: социальная напряженность, политическое противостояние, сложная криминальная обстановка, рост преступности, экологические и технологические катастрофы, шоковые методы поведения реформ и т. д.

Как видим, не правовое состояние личности и нравственно-психологические факторы оказывают свое воздействие на социальную сферу. Воздействие на личность оказывает потеря личностью социальных ориентиров и приоритетов, духовной опоры, неадаптированность к новым условиям. Личность испытывает социальный дискомфорт и неуверенность в завтрашнем дне.

Экстремальность ситуации, противоречия в жизни, переоценка ценностей, ломка сложившихся за 80 лет устоев, изменение морально-психологического климата, изменение образа жизни — все это не могло не сказаться на общем положении отдельного индивида в обществе, на условиях его социального сосуществования.

Мы перечислили в основном негативные тенденции, обнажившиеся в российском обществе. Но одновременно с ними как противопоставление формируются и набирают силы позитивные социально-правовые тенденции.

Во-первых, под социально-правовой статус личности подводится современная законодательная база (новая Российская

Конституция, Декларация прав человека, Закон о гражданстве и другие важнейшие акты). При этом нормативная основа создается с учетом международных критериев в данной области.

Во-вторых, на современном этапе закладывается новая концепция взаимоотношений личности и государства с приоритетом личности как высшей социальной и моральной ценности. Причем *патерналистические* начала этих отношений уступают место свободному партнерству и сотрудничеству в соответствии с принципами гражданского общества.

В-третьих, социально-правовой статус, как и многие другие юридические институты, очищаются от идеологического и классового догматизма, апологетики, тоталитарного сознания и мышления индивида как носителя этого статуса. Статус стал более адекватно отражать современные реалии.

В-четвертых, осуществляется переход от командно-запретительных методов регламентации социально-правового положения личности к дозвоительно-разрешительным, от срывающей любую инициативу и предприимчивость бюрократического централизма к разумной автономии и самостоятельности.

В-пятых, меняется соотношение и роль структурных элементов социально-правового статуса. На первый план в нем выходят такие приоритеты, как права человека, достоинство личности, гуманизм, свобода, демократия, справедливость.

В-шестых, сняты многие ограничения личной свободы индивида, провозглашен принцип «не запрещенное законом — дозволено», усилена судебная защита прав граждан, действует презумпция невиновности.

Практическое значение проблемы социально-правового статуса состоит в том, что она непосредственно затрагивает интересы людей, отражается на их судьбах, особенно в переломные периоды, когда общество реформируется, рушатся старые и нарождаются новые связи, структуры, отношения. Происходящая реформа освещается законами, иначе она успешно идти не может.

Социально-правовой статус — это комплексная, интеграционная категория, отрицающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива и другие социальные связи. Поэтому очень важно, чтобы чело-

век правильно представлял свое положение, свои права и обязанности, место в той или иной структуре. Как справедливо отмечается в литературе, «в жизни нередко встречаются примеры ложно понятого или присвоенного статуса. Если статус понимается неверно, то человек ориентируется на чуждые образцы поведения»¹.

Еще более вредно и недопустимо наделение должностных лиц не предусмотренными законами полномочиями, произвольное расширение функций, что нарушает их официальный статус. Это также свидетельствует о правовом нигилизме. Кроме того, статус может быть юридически нечетким, аморфным, размытым, что ведет к неразберихе, нарушениям законности, прав личности.

На современном этапе в науке различают следующие виды социально-правового статуса:

- общий, или конституционный, статус гражданина;
- специальный, или рядовой, статус определенных категорий граждан;
- индивидуальный статус;
- статус физических и юридических лиц;
- статус иностранцев, лиц без гражданства или с двойным гражданством, беженцев;
- статус российских граждан, находящихся за рубежом;
- отраслевые статусы: гражданско-правовой, административно-правовой и т. д.;
- профессиональные и должностные статусы (статус депутата, министра, судьи, прокурора и т. д.);
- статус лиц, работающих в различных экстремальных условиях или особых регионах страны (Крайнего Севера, Дальнего Востока, оборонных объектов секретных производств).

Как видим из перечня, набор социально-правовых статусов велик, но в теоретическом плане наиболее существенное значение имеют первые три вида. Их мы попытаемся рассмотреть.

Общий социально-правовой статус — это статус лиц как гражданина государства и члена общества. Он определяется

¹ Ануфриев В.А. Социальный статус и активность личности. М., 1984. С. 178—179.

прежде всего Конституцией и не зависит от различных текущих обстоятельств (перемещений по службе, семейного положения, должности, выполняемых функций), является единым и одинаковым для всех, характеризуется относительной статичностью, обобщенностью. Содержание такого статуса составляет главным образом те права и обязанности, которые представлены и гарантированы всем и каждому Основным Законом страны. Изменение этого содержания зависит от воли законодателя, а не от каждого отдельного лица.

Общий социально-правовой статус не в состоянии учесть всего многообразия субъектов права, их особенностей, отличий, специфики. Поэтому в него не входят многочисленные субъективные права и обязанности, которые постоянно возникают и прекращаются у субъектов в зависимости от их трудовой деятельности, характера правоотношений, в которые они вступают, других ситуаций. Общий социально-правовой статус является базовым, исходным для всех остальных. По нему можно судить о характере, социальной природе, степени демократичности данного общества.

Специальный, или родовой статус отражает особенности положения определенных категорий граждан (например, пенсионеров, студентов, военнослужащих, вузовских работников, учителей, врачей, инвалидов, участников войны и т. д.).

Указанные слои, группы населения базируются на общем конституционном статусе гражданина, могут иметь свою специфику, дополнительные права, обязанности, льготы, предусмотренные текущим законодательством. Совершенствование этих статусов — одна из главных задач социально-юридических наук.

Индивидуальный статус фиксирует конкретику отдельного лица (пол, возраст, семейное положение, выполняемая работа и иные характеристики).

Данный статус представляет собой совокупность персонализированных прав и обязанностей гражданина. Твердое знание каждым гражданином своего личного статуса, своих прав и обязанностей, ответственности, физических и иных возможностей — явный признак правовой культуры, юридической грамотности. Индивидуальный социально-правовой статус в своем структурном отношении подвижен, динамичен, он ме-

няется вместе с теми изменениями, которые происходят в жизни человека.

Рассмотренные три вида статуса соотносятся между собой как понятия *общее — особенное — единичное*. Эти понятия тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, в какие-то периоды социального движения они наслаиваются друг на друга. В практической жизни эти категории неразделимы.

Если рассматривать с позиций индивидуальных, то каждый индивид выступает одновременно во всех указанных качествах гражданина своего государства (общий статус). Данный гражданин принадлежит к определенному слою (группе) и, следовательно, обладает родовым статусом. Этот же гражданин представляет собой отдельную, неповторимую личность, т. е. имеет индивидуальный статус.

Общий правовой статус у всех граждан данного общества один. Специальных же статусов у этих граждан множество. А индивидуальных столько, сколько граждан.

Разумеется, что специальные, индивидуальные и все прочие статусы не могут противоречить общему (конституционному) статусу. Напротив, они должны соответствовать ему как *базовому, первичному, исходному*.

Социально-правовой статус — сложная собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми. В структуру этого понятия входят следующие элементы:

- правовые нормы, устанавливающие данный статус;
- правосубъектность;
- основные права и обязанности;
- законные интересы;
- гражданство;
- юридическая ответственность;
- правовые принципы;
- правоотношения общего (статусного) типа.

Как уже отмечалось выше, права и обязанности, особенно конституционные их гарантии, образуют основу правового статуса. Данное положение закреплено в статье 64 Конституции России.

Характеристика содержания механизма реализации субъективных прав и свобод закономерно предполагает рассмотреть ту социальную среду, которая влияет на него. Названный механизм так или иначе обусловлен составляющими реализацию явлениями и вне их не существует. В данное время наблюдается тенденция исследования прав человека в их взаимосвязи именно с различными социальными явлениями.

Под социальной средой в широком смысле понимают общественные условия, оказывающие на личность прямое или косвенное воздействие. Имеются в виду те общественные условия, которые детерминируют поведение человека, осуществляющего свои права и свободы, а также поведение других, участвующих в этом процессе лиц.

Всякие нормы, как и содержащие субъективные права, создаются и действуют, справедливо подчеркивается не «в пустоте», а в реальной совокупности общественных отношений, на основе и в рамках окружающего бытия, которое во всех своих проявлениях опосредует эффективность действия норм.

В юридической науке вопрос роли социальной среды в реализации социальных прав и свобод личности получил развернутое освещение. Это освещение осуществляется главным образом через призму их гарантирования, т. е. позитивно воздействующих на реализацию факторов.

Здесь имеют место две причины. Во-первых, субъективные социальные права неразрывно связаны с гарантиями и без них утрачивают квинтэссенцию содержания как обеспеченную возможность получения индивидом определенных благ. Это принципиальное положение обойти вниманием в рассмотрении данного вопроса попросту нельзя. Во-вторых, изучение вопроса правового статуса граждан в советский период базировалось на официальной идеологической посылке о том, что «условия социализма» по сути и есть гарантии прав гражданина. Отмечались, безусловно, некоторые, устраняемые в текущем порядке «издержки» и «недостатки» (правонарушения, проявления бесхозяйственности, бюрократизма, несознательности и др.).

Развиваемая на общецивилизованных демократических началах современная отечественная теория права отказалась от

такого рода постулатов, построенных на догматическом историческом материализме и абсолютизации классовых антагонизмов. Жизнь доказала, что любая социальная среда для прав человека должна рассматриваться в совокупности как позитивных, так и объективно существующих нежелательных явлений. Между тем позитивные явления всегда неизменны в своей научной оценке в качестве гарантий прав человека. С некоторыми вариациями, но достаточно прочно утвердились определенные, ставшие хрестоматийными классификации указанных гарантий.

Большинство позиций ученых объединено пониманием того, что система гарантирования складывается из общесоциальных условий, а также юридических и других специальных средств, которые придают правам и свободам личности характер реально воплотимых на практике, обеспечивают их правомерное и полноценное использование, а в необходимых случаях и охрану.

Разумеется, за рамками гарантий прав и свобод остаются отдельные отрицательные факторы в той или иной сфере общественных отношений. Однако их анализ и учет крайне важен для их же устранения, для решения вопросов совершенствования механизма реализации прав и свобод человека и гражданина.

За короткий отрезок времени Россия осуществила глобальный прорыв из авторитарного, административно-командного прошлого. Страна отказалась от системы, сковывавшей политическую и духовную свободу, хозяйственную инициативу и предприимчивость граждан.

Ушла в прошлое жестко централизованная, оторвавшая производство от нужд общества и потребностей людей неповоротливая структура управления, исчезла государственная организованность жизни с ее мелочно-бюрократическим контролем за гражданами и нетерпимостью к инакомыслию.

Начато формирование политической и экономической систем, отвечающих критериям современной цивилизации и исторически доказавших свою прогрессивность. Права и свободы человека, получив утвердительную конституционную базу, начали обретать реальные народовластные очертания.

Между тем сложные процессы общественных преобразований при всей их демократической направленности и гумани-

стической ориентации применительно к правам и свободам человека и гражданина обусловили не только успешные, но и противоположные результаты, обнаружили старые и выявили новые болезни российского общества.

Раньше важнейшие права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, объединение, собственность, свободу слова, совести и другие открыто или закамуфлированно попирались тоталитарной системой. Теперь же, казалось бы, с уже достигнутым формальным раскрепощением людей, свойственным правовому государству, при очевидных достижениях в реализации гражданами многих политических и других прав и свобод, появились неспрогнозированные издержки, злоупотребления, нерезультативность реализации прав, вызванные, главным образом, ослаблением системы их гарантий.

Так, очевидное благо — свобода слова — нередко стало использоваться для распространения заведомо недостоверной информации, национальной нетерпимости, худших образцов массовой зарубежной культуры и др. Участие в политической деятельности нередко осуществляется через создание амбициозных квазипартий и движений с узкокорыстными интересами, а борьба за депутатский мандат подчас преследует цель получить иммунитет от санкций за противозаконные действия.

Общеизвестны множественные факты недобросовестного обогащения путем использования экономической и предпринимательской свободы. Наибольший же срыв произошел в реализации ряда экономических и социальных прав из-за отсутствия их необходимой материальной основы.

Большой ущерб правам и свободам личности наносят формально демократические, но не управляемые надлежащим образом процессы, несогласованность законодательства центра и регионов, нормативная неурегулированность на должном уровне порядка реализации прав, бюрократический произвол, некомпетентность и неисполнительность чиновников.

К сожалению, россиянам пришлось столкнуться с экстремальными ситуациями, воздвигающими почти непреодолимые препятствия для осуществления прав. Яркой иллюстрацией служит Чечня, где кроме военных погибло много мирного населения, а значит, оказалось необеспеченным первейшее право каждого на жизнь. К тому же десятки тысяч людей ли-

жились жилища, собственности, возможности свободно передвигаться и жить в родном краю, участвовать в общественной жизни и т. д.

Возросшая за последние годы преступность, особенно такие ее проявления, как терроризм, взятие заложников, бандитизм, заказные убийства, вселяет в людей страх и тревогу за безопасность свою и близких. Это, в свою очередь, не может не влиять на намерения граждан полноценно использовать свои права на участие в политической жизни, предпринимательскую деятельность, право на отдых и собственность и т. д.

Утрачивается вера в действенность в государственные права, охранительные структуры, которые расширяются, видоизменяются, их КПД остается невысоким, в том числе в деле защиты прав человека и гражданина.

Проблемой остаются незавершенности и сбои в механизме правового регулирования юридического статуса личности. Никого уже не удивляет положение, когда хороший закон вступает в силу, а цели его не достигаются, когда права и свободы провозглашаются, а лежащие в их основе блага реально половинчаты или отсутствуют вовсе. Показательны здесь распространенные в стране задержки в выдаче заработной платы, пенсий, пособий и т. д. Можно привести пример и с сохраняющейся декларативностью ст. 52 Конституции России, согласно которой потерпевшим от преступлений и злоупотреблений властью государство обязано обеспечивать компенсацию причиненного ущерба. Характерен описанный в процессе случай с гражданином, который по незаконному осуждению провел в местах лишения свободы около двух лет, но будучи оправданным так и не добился своего «непосредственно действующего» конституционного права на компенсацию даже на уровне Верховного суда по причине отсутствия процедурной урегулированности решения таких вопросов.

Приведенный пример очень напоминает печально памятную практику «действия» ст. 58 Конституции СССР, как собственно и всего советского законодательства, долгие годы отрицавшего право человека на предъявление исков государству либо имевшего мозаичный и несовершенный характер в части урегулирования ответственности властей перед индивидом в сфере управления и правосудия.

Плохой общественный фон для реализации прав и свобод личности, помимо неотработанности социально-юридических механизмов их защиты, дополняется тем, что ответственные за применение нормативных актов компетентные субъекты нередко не соблюдают жестких требований конституционной законности, особенно непрерывности положения о ценности человека и его прав. Трудно утверждается принцип повышенной, неотвратимой ответственности должностных лиц, других работников властных органов, которые не исполняют законы, указы, решения судов, пренебрегают правами человека и т. д. Не случаен на этот счет Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», нацеленный на решительное исправление сложившегося положения.

Действие юридического механизма реализации прав и свобод личности, как уже отмечалось, не только неотделимо от социального, но и вследствие деструктивности последнего может сводиться к нулю. История показывает, что отсутствие должного уровня благосостояния граждан, длительное отсутствие признаков его роста на фоне бездуховности, роскошной жизни немногих, бессилия государственной власти перед преступностью, принятие ею решений, с которыми никто не считается, способно приводить к социальным потрясениям, массовым протестам, беспорядкам и др.

Теория и практика формирования основ правового статуса личности на принципах демократии и правовой государственности в целом утвердились в некоторых стандартах содержания общенациональных гарантий, без которых правовой статус, входящие в него права и свободы человека и гражданина остаются лишь красивыми нормотворческими формулировками. Названные гарантии чаще всего классифицируются на экономические, политические, духовные (идеологические т. е. согласно основным сферам общественной жизни).

Экономическими гарантиями осуществления прав и свобод личности выступают материальные богатства и блага общества, национальный доход, уровень доходов граждан. Сюда же относятся развитость экономики во всех ее проявлениях, включая рыночные, мощность производственно-технического

потенциала, единство экономического пространства, беспрепятственное перемещение товаров и услуг и т. д.

Исключительно важную роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина играет непосредственно социально-экономическая политика и хозяйственные функции государства. Российское государство обозначается в Конституции как социальное (ст. 7). Это предопределяет в качестве конечного и главного его назначения служение человеку и его правам.

Речь идет здесь не о вмешательстве, а о государственном содействии, цель которого — выполнение обязанности правительств по отношению к человеку, зафиксированной в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, обеспечить каждому достойный уровень жизни. Именно для этого социальное государство призвано регулировать отношения труда и капитала, корректировать неблагоприятные экономические процессы, не допускать крайней поляризации общества по уровню доходов, в частности через эффективную систему налогообложения, заниматься охраной труда и здоровья людей, поддерживать культурный и интеллектуальный потенциал общества, устанавливать минимально достаточный размер заработной платы, малообеспеченным гражданам оказывать материальную помощь, осуществлять иные меры социальной защиты населения.

Принимаемые сейчас в России широкие меры по оздоровлению экономики есть залог упрочения материальной базы правового статуса личности, повышения ее благосостояния через реализацию экономических, социальных, культурных и других прав и свобод личности.

Россия находится на пути перехода к устойчивому развитию. Одним из основных условий перехода к устойчивому развитию является обеспечение прав и свобод граждан. Движение к этой цели предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество. Здесь очевидна взаимосвязь личностных, экономических и политических факторов.

Важнейшей политической гарантией прав и свобод личности, безусловно, является демократия, развитость ее инсти-

тутов и форм, обеспечивающих подлинное народовластие, участие граждан в делах общества и государства, прежде всего, посредством использования своих политических прав и свобод.

В этом смысле особо значимо закрепление демократического правового устройства России, республиканской формы правления (ст. 1), человека и его прав и свобод в качестве высшей ценности (ст. 2), суверенитета и всевластности народа (ст. 3), целостности территории (ст. 4), равноправия субъектов Российской Федерации (ст. 5).

Полноценное осуществление прав и свобод человека призваны обеспечивать системы свободных выборов, политическое многообразие, разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную, иные системы «сдержек» и «противовесов». Гарантом реальности демократического правового положения личности выступает вовсе не тоталитарное, но сильное государство, признающее во взаимоотношениях с личностью ее приоритет на основе верховенства права, поддерживающее политическую стабильность в обществе, способное при необходимости эффективно защищать демократию, претворять в жизнь официально принимаемые юридические акты всеми законными средствами.

К сожалению, современная посткоммунистическая российская государственность на этот счет подчас обнаруживает слабость, и проблема настоятельно требует самого серьезного решения. Без сомнения, верно поддерживается в науке, что для свободы человека в равной мере опасна как абсолютизация власти, так и ее отсутствие, разрушение, ведущее к деградации личности, хаосу.

В конечном счете вопрос зависимости прав человека от демократичности организации и деятельности политической власти имеет не менее фундаментальную обратную сторону: государство не существует как правовое вообще вне воплощения его определяющего принципа — приоритета прав человека.

Самостоятельными видами гарантий прав и свобод личности являются духовные, в том числе идеологические. Это уровень культуры общества, его научный и творческий потенциал, образованность, нравственные установки его членов. В качестве особого гаранта Конституция выделяет признание в России идеологического многообразия и в то же время одно-

значно запрещает разжигать социальную, расовую, национальную и религиозную рознь (ч. ч. 1, 2, 5 ст. 13). Составной частью духовно-идеологических гарантий служит общественное и индивидуальное правосознание, политико-правовая культура общества, отдельных граждан, включая должностных лиц, призванных обеспечить защиту прав.

Задачей остается преодоление стереотипов прошлого многолетнего видения человеком его «советского социалистического образца». Годы тоталитаризма не могли не сформировать свойственную ему личность, которой присущи пассивное принятие режима, вера в незыблемость традиционных образцов поведения, слепое подчинение власти, упрощенный взгляд на мир как разделенный на четко разграниченные категории добра и зла, убежденность в справедливости приоритета общественного блага над личным, уверенность в близком светлом будущем и др.

Неотъемлемое условие реальности прав и результативности осуществления — знание их людьми, осмысление их высокой ценности, умение правильно использовать и защищать, уважение прав окружающих.

Среди идеологических факторов обеспечения субъективных прав большое значение имеют прогрессивные политико-правовые концепции, научно-теоретические разработки в области прав и свобод человека и гражданина. Велика роль юридического воспитания граждан в духе соблюдения законности и правопорядка.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Теория государства и права / Под. ред. М.И. Марченко. М.: Изд-во МГУ, 1987.*
2. *Энциклопедия социальной работы: В 3 т: Пер. с англ. М., 1995.*
3. *Власть и право. Из истории русской мысли. Л., 1990.*
4. *Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. М.: Наука, 1996.*
5. *Лукьянова Г.А. Закон как источник советского государственного права. М.: Изд-во МГУ, 1988.*
6. *Явич Л.С. Сущность права, Социально-философское понимание генезиса развития и функционирования юридической формы общественных отношений. М.: Изд-во МГУ, 1985.*

7. Яковлев В.Ф. Правовая реформа: тенденции и перспективы // Советское государство и право. 1994. № 4.
8. Фабриус Ф. Права человека и европейская политика. М., 1995.
9. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 76.
10. Жуков В.И., Прохоров В.Л. Взгляд на Россию первой половины 90-х годов // Социологические исследования. 1996. № 6. С. 32—40.
11. Политология: власть, демократия, личность. 1994. С. 138—139.
12. Лобанов М. Судебная ошибка не стоит ломаного гроша / Известия. 1995. 26 янв.
13. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Интерпретация принципа ответственности государства за ущерб, причиненный гражданам, в практике Конституционного суда Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 4. С. 49—50.
14. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 24. С. 2868
15. Демидов А.И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 10—11.
16. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 68—75.

ТЕМА 3.

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

План

- 1. Предмет и метод правового регулирования социальной работы, его конституционные основы.*
- 2. Основные направления государственно-правовой поддержки социальной работы.*
- 3. Законодательные и организационные механизмы регулирования социальных прав.*

1

В основе любого вида социальной деятельности лежат характерные для нее критерии, которые базируются на конституционных основах и являются социальным «упорядочиванием» нормативной регуляции. Такими критериями являются: предмет правового регулирования и метод правового регулирования.

Предмет и метод правового регулирования социальной работы выступает в социальной действительности как системообразующий фактор.

Что же такое предмет правового регулирования социальной работы?

Под предметом правового регулирования понимается то, что именно регулирует право. Здесь имеется в виду регулирование определенными видами общественных отношений. Общественные же отношения представляют сложную, многоаспектную социальную категорию.

В структуру предмета правового регулирования входят следующие элементы:

- субъективно-индивидуальные и коллективные отношения;
- поведение, поступки и действия людей;
- объекты (предметы, явления) окружающего мира, по поводу которых люди вступают во взаимоотношения друг с другом и к которым проявляют свой интерес;
- социальные факты, события, обстоятельства, выступающие непосредственными причинами возникновения или прекращения соответствующих отношений.

Предмет правового регулирования в социальной работе — это все то, что попадает под действие правовых норм.

Под предметом социального воздействия понимаются определенные приемы, способы, средства воздействия права на общественные отношения. Метод отвечает на вопрос, как право осуществляет свою регулятивную роль, ибо нормы регулируют не только разнохарактерные отношения, но и регулируют различным способом. От содержания и характера методов в значительной мере зависит эффективность правового регулирования, достижение выдвигаемых при этом социальных целей.

Предмет правового регулирования социальной работы является главным, материальным критерием разграничения норм права по отраслям. Это происходит потому, что предмет имеет объективное содержание, предопределен самим характером общественных отношений и не зависит в принципе от воли законодателя. Однако метод же служит дополнительным, юридическим критерием, так как он произведен от предмета и поэтому самостоятельного значения не имеет.

Но в сочетании с предметом метод способствует более строгой и точной градации права на отрасли и институты. Наличие различных видов общественных отношений еще не создает само по себе системы права, не порождает автоматически его отрасли.

Именно предмет, прежде всего, диктует необходимость выделения и соответствующего метода социального регулирования, который в значительной мере зависит от воли законодателя. Законодатель, находясь в рамках необходимости и учитывая характер регулируемых отношений, может выбирать тот или иной способ правового воздействия на них. Он может варьировать эти способы, используя их в различных комбинациях. В этом, собственно, и заключается субъективность метода, отличающего его от предмета. Тем не менее и предмет, и метод играют важную роль в построении системы права, тесно взаимодействуют друг с другом.

Следует отметить, что метод как определенный прием, способ, средство воздействия права на общественные отношения регулируется Основным Законом Российской Федерации — Конституцией РФ.

В главе 2 Конституции РФ закреплены: право на труд, на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации и не ниже установленного Федеральным законом минимального размера оплаты труда; право выбирать профессию и род занятий; право на защиту от безработицы, на отдых, охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальное обеспечение, государственную защиту семьи.

Конституционное закрепление социальных прав придает им статус основных и содержит условия для развития социального законодательства, для расширения правовой основы социальной работы.

Важно отметить, что право регулирует отношения, лишь наиболее принципиальные с точки зрения интересов государства. Это те отношения, которые объективно нуждаются в правовом опосредовании. Государство не ставит своей целью тотальной регламентации общественной жизни, поэтому многие взаимоотношения между людьми регулируются другими социальными нормами — моралью, обычаями, традициями и т. д.

К тому же не всякие отношения право способно регулировать, а только такие, которые поддаются *внешнему контролю*. Отношения же, подвергнутые правовому регулированию, приобретают правовую форму и выступают как правовые.

Нормы права группируются по отраслям и социальным институтам. Группировка норм по отраслям и институтам зависит прежде всего от видового разнообразия общественных отношений, их качественной специфики. Однако не всегда и везде по одному лишь предметному признаку можно отличить одну отрасль права от другой, так как существуют такие отношения, которые опосредуются нормами ряда отраслей.

Например, отношения собственности во всех ее формах регулируются гражданским правом, уголовным, административным, конституционным. В таких случаях на помощь приходит метод социального регулирования, потому что каждая правовая отрасль имеет свой, характерный для нее способ воздействия на поведение субъекта.

Как видим, в правовом регулировании, одного материального ориентира недостаточно. Если руководствоваться ма-

териальным ориентиром, то трудно было бы разграничить смежные отрасли и институты. Тем более, что в праве не существует абсолютно независимых отраслей, так как они являются частью единой системы.

В общее понятие метода правового регулирования как собирательной категории входят следующие компоненты. Эти компоненты дают представление о том, каким образом государство с помощью права воздействует на происходящие социальные процессы:

- установление границ объективных и субъективных факторов, особенности этих отношений, экономические и иные потребности, государственная заинтересованность и др.;
- издание соответствующих нормативных актов, предусматривающих права и обязанности субъектов, предписание о должностном и возможном их проведении;
- наделение участников общественных отношений, граждан и юридических лиц правоспособностью и дееспособностью, позволяющим им вступить в разнообразные правоотношения;
- определение мер ответственности (принуждение) на случай нарушения этих установлений.

Правовой метод регулирования представляет собой известный набор юридического инструментария, посредством которого государственная власть оказывает необходимое воздействие на волевые общественные отношения в целях придания им желательного развития.

Указанная специфика правового метода регулирования отличает данный вид социального упорядочения от других форм нормативной регуляции общественной жизни. Значение описанного правового механизма состоит в том, что он во многом определяет эффективность и результативность действия права в социальной сфере.

Однако надо согласиться, что с общим методом существуют конкретные методы правового регулирования. Эти методы характерны для тех или иных отраслей права и опосредуемых ими отношений. К ним относятся: *императивный и диспозитивный* методы. Эти методы используются главным образом в уголовном и гражданском праве соответственно для этих наук. В разной степени эти методы присущи и другим отраслям. Ведь всякая правовая норма — это властное предписание, веление

государства. В то же время веление государства дает субъектам известную альтернативную возможность выбора вариантов поведения в рамках закона. Указанные методы в какой-то мере носят универсальный характер.

Такое же сквозное значение имеют дозволения, обязывания и запрет, свойственные в различных комбинациях всему правовому регулированию. Разрешая (дозволяя) одни действия, приписывая в обязательном порядке другие, запрещая под угрозой санкции третьи, право, тем самым, придает поведению субъектов строго целенаправленный характер, вводит общественные отношения в нужное русло.

Например, в административном праве действует метод субординации и властного приказа, который позволяет эффективно регулировать управленческую, служебную, оперативную и иную деятельность государственных органов и должностных лиц. Исполнительская дисциплина, строгая подчиненность одних субъектов другим, обязанность решений и распоряжений вышестоящих звеньев госаппарата для нижестоящих — характерные черты указанного метода.

Поощрение как метод, свойственен в основном трудовому праву, где действуют разного рода премиальные системы, направленные на стимулирование моральной и материальной заинтересованности в росте производительности труда, повышение работниками своей квалификации, приобретение новых профессий и т. д.

Нормы, устанавливающие порядок награждения граждан орденами и медалями, присвоение почетных званий, также считаются поощрительными, но они относятся к административному праву.

В качестве методов правового регулирования используются убеждения и принуждения, характерные как для права в целом, так и отдельных его отраслей, разумеется, в разных сочетаниях.

Государственно-правовые основы социальной работы конкретизируются в следующих нормативно-правовых актах: федеральных законах, актах субъектов Федерации, указах президента, постановлениях, распоряжениях правительства, распоряжениях ведомств и министерств, а также актах местных властей.

В этом направлении сделана значительная работа законодательными, исполнительно-распорядительными, судебными органами в центре и на местах.

Упомянутые выше статьи Конституции РФ содержат основополагающие нормы (основные права) прямого действия, на базе которых развивается социалистическое законодательство. Кроме основополагающих, есть также правовые нормативные акты, имеющие программный характер, к которым можно отнести, например, Указ Президента Российской Федерации «О национальном плане действий в интересах детей» и соответствующий документ «Основные направления государственной социально-политической политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года». Последний документ имеет «рамочный» характер и предусматривает разработку и принятие ряда новых актов для правового и политического обеспечения реализации этой программы.

Следует выделить также финансово-экономические нормативные правовые акты. Например, Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 1998 год», где определена база социальной работы. Кроме того, есть также акты директивно-распорядительного характера: указы президента, постановления и распоряжения правительства по конкретным социальным вопросам, требующие срочного выполнения.

Есть также общесоциальные правовые нормативные акты, относящиеся ко всему населению, и «адресные», направленные на конкретные «слабые» слои. К первым правовым нормативным актам можно отнести Федеральный закон от 21 июля 1995 г. «О рациональной безопасности населения». Ко вторым относятся, например, Федеральный закон «О социальном обслуживании пожилых граждан пожилого возраста и инвалидов»; законы Российской Федерации «О беженцах», «О вынужденных переселенцах»; федеральные законы «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Адресные правовые нормы наиболее конкретны и обозначают систему или элемент системы социальной защиты определенных категорий населения.

На современном этапе развития российского общества формируется система социального права, социально-правовой

государственности, при которой либеральные ценности, в частности индивидуальная свобода (экономическая, политическая и др.) дополняются социальными ценностями, такими, как равенство, являющееся основой социальной справедливости. Такое сочетание способствует формированию социально-правовой солидарности.

Таким образом, данный период общественного формирования характеризуется тем, что Конституционные основы регулируют социальную работу и социальное право каждого россиянина защищается государством.

2

В Российской Федерации за последние годы сложилась критическая социально-демографическая обстановка. В стране насчитывается свыше 6 миллионов инвалидов, 453:6 тысяч — детей-инвалидов, число неполных семей (во главе, как правило, с матерью) приблизилось к миллиону, разводов на каждую тысячу приходится около 70 %.

Учитывая критическую ситуацию в стране, правительство России одним из главных направлений социальной политики определило совершенствование законодательства о правах инвалидов. И это не случайно, потому что в этой области социальной работы наблюдался серьезный застой. Социальная работа с инвалидами в основном исчерпывалась назначением и выплатой пенсий и отдельных категорий пособий.

Экономическое развитие с января 1992 года свело на нет те возможности, которые открывал ранее Закон СССР «Об основных началах социальной защищенности инвалидов». Этот закон очень четко определил обязанности государства, вытекающие из ратификации в СССР (1998 г.) Конституции МОТ № 59 «О профессиональной реабилитации инвалидов». Так, предусматривались серьезные налоговые льготы для предприятий, использующих труд инвалидов. Если 30 % работников составляли трудоспособные инвалиды, то налог сокращался на 50 % и предприятие полностью освобождалось от налогов. Этот закон, по мнению экспертов, реализовался на практике.

Тем не менее долгое время не удавалось создать систему, подобную названному закону. Однако появился Указ Прези-

дента Российской Федерации «О мерах по профессиональной реабилитации и обеспечению занятости инвалидов» от 25 марта 1993 года. В этом законодательном документе давались указания министерствам труда и социальной защиты в трехмесячный срок разработать конкретные рекомендации о том, как осуществлять профессиональную реабилитацию и каким путем обеспечить занятость инвалидов.

Это указание было выполнено только в мае 1995 года, т. е. через два года (Президент требовал через три месяца). Министерство труда приняло постановление, утверждающее квотирование мест на предприятии, в учреждении для лиц, особо нуждающихся в социальной защите. Однако надежного правового механизма по-прежнему выработано не было.

Налоговое законодательство и рыночные отношения сводили на нет действия подобных нормативных актов.

Появление Федерального закона «О социальной защите инвалидов Российской Федерации», подписанного Президентом в 1995 году обозначило качественный сдвиг в этом вопросе. Анализ показывает, что этот прорыв не был освобожден от предвыборной конъюнктуры, но в любом случае важно, что он наметился. Закон стал социально-правовой основой для развертывания комплексной социальной работы с инвалидами. В законе определяются понятия «инвалид», «ограничение жизнедеятельности» (статья 1), «социальная защита инвалидов» (статья 2), «медико-социальная экспертиза» (статья 7-8), «реабилитация инвалидов» (статья 9, 12), «обеспечение жизнедеятельности инвалидов» (статья 13-32).

Правительством Российской Федерации, государственными органами субъектов Федерации начата работа по нормативному и организационному обеспечению норм закона. Например, Распоряжение Правительства РФ от 19 января 1996 года № 210-Р «О координации деятельности в сфере реабилитации инвалидов» призвано создать организационный механизм действия важнейших норм закона.

Постановлением правительства г. Москвы внесены изменения о порядке уплаты страховых взносов в Федеральный и Московский городской фонд обязательного медицинского страхования. Пункт 16 Положения теперь выглядит так: «От уплаты взносов на обязательное медицинское страхование с 01.02.96

года освобождаются общественные организации инвалидов, находящиеся в собственности этих организаций, предприятий, объединений, учреждений, созданных для осуществления их уставных целей».

Парламентариями и субъектами Федерации с правом делегированного законодательства (правительством, администрациями субъектов Федерации) проведена законотворческая работа, поддерживающая социальную работу с детьми и семьей. Рыночные отношения сломали прежнюю систему помощи семье. Потребовались серьезные социально-правовые компенсационные механизмы. Была принята Декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации.

Важным явилось Постановление о контроле органов образования над приватизацией и обменом жилья семьями, имеющими несовершеннолетних детей. С 1992 года после начала приватизации жилья стали поступать сигналы, что в результате приватизации немало детей оказалось бездомными.

Меры, предусмотренные рядом нормативных актов, не компенсировали рост цен, положение большинства семей резко ухудшилось. 4 апреля 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О дополнительных мерах по охране материнства и детства», где подтвердились и расширились права беременных женщин и маленьких детей: продолжительность отпуска по беременности и родам определялась в 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов. В случае осложненных родов отпуск увеличивается до 86 календарных дней, при рождении 2-х детей или более — до 110 календарных дней.

Затем был принят Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года № 143 «О мерах по социальной защите многодетных семей». Он предусматривает для таких семей скидки не ниже 30 % установленной оплаты за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией или от стоимости топлива; бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецепту врачей для детей до 6 лет; бесплатный проезд на внутригородском транспорте; бесплатное питание для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений за счет средств всеобщего и отчислений от их производственной деятельности и других внебюджетных отношений; бес-

платное обеспечение в соответствии с установленными нормативами школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий, а также спортивной формой на весь период обучения детей в общеобразовательной школе, один день в месяц для бесплатного посещения музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок.

Указ предусматривает также льготы при выделении садово-огородных участков не менее 0,15 га на семью, содействие в получении льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья и еще некоторые социальные права.

10 декабря 1993 года принят Указ Президента Российской Федерации № 2122 «О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышение их размеров.

Все эти меры не решали задачи компенсации в связи с удорожанием товаров и услуг детского и общего ассортимента и символическим размером. К тому же далеко не во всех субъектах Федерации этот указ выполнялся.

В Указе Правительству Российской Федерации поручалось до 1 июля 1994 года разработать проект законодательного акта, определяющего систему государственных пособий семьям, имеющим детей, устанавливающий единую систему пособий для материальной поддержки материнства, отцовства и детства. Были несколько увеличены (примерно на 10 %) размеры выплат по ряду пособий. Депутаты Госдумы добились увеличения единовременного пособия при рождении ребенка в 2 раза (с пятикратного, как было в законопроекте, до десятикратного). Но в целом размеры пособий не достигали размеров пособий, установленных ранее Постановлением Верховного Совета СССР от 10 апреля 1990 г. «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства, укреплению семьи».

В дальнейшем законодатели и Правительство Российской Федерации не раз будут возвращаться к данному вопросу. 4 сентября 1995 года Правительство России утвердило Положение № 883 «О порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей». Госдума приняла Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, име-

ющим детей. 27 января 1996 года Правительство России утвердило изменения и дополнения в своем сентябрьском Положении. В связи с трудным положением детей и семьи повышен размер единовременного пособия при рождении ребенка с 10-кратной минимальной заработной платы до 15-кратной, также в два раза повышены некоторые пособия.

В отношении детства, материнства, отцовства, семьи начинают складываться законодательные и организационные механизмы реализации социальных прав. Немалое значение будут иметь Национальный план действий в интересах детей и Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года, вводимые указом президента. В данном плане предусмотрены следующие направления:

- укрепление правовой защиты детства;
- поддержание семьи как единственной среды жизнеобеспечения детей;
- улучшение питания детей;
- обеспечение воспитания, образования и развития детей;
- поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах.

В этом указе дан реалистический анализ демографической, социально-экономической, криминогенной ситуации, сделан вывод о необходимости принятия экстренных мер, в том числе: создание ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних; обеспечение правовых гарантий несовершеннолетних в условиях вынужденной миграции; образование системы социального обслуживания семьи и детей; квотирование рабочих мест для несовершеннолетних с представлением налоговых льгот и компенсационных выплат; более строгий контроль за выполнением трудового законодательства и ответственность за детский травматизм; создание правовой базы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; установление повышенной уголовной ответственности за привлечение несовершеннолетних к изготовлению, торговле или рекламации продукции порнографического содержания, к занятиям проституцией; употребление наркотиков, алкоголя; защита прав детей при разводах и др.

Правительство Российской Федерации в целях координации действий различных субъектов приняло Постановление от 13 января 1996 года № 28 «О плане действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1996—1997 гг.»

Государство, определенное в Конституции как «социальное», в силу поспешного разрушения преемственности с социалистическими достижениями и расхождения рыночных и социальных приоритетов оказалось как бы только в начале большого пути. Этот путь начат как движение к *социальному правовому государству*. Последнее утверждение справедливо и по отношению к правовой базе социальной работы с мигрантами, вынужденными переселенцами, с безработными. В этих целях необходимо усилить социальные аспекты трудовых отношений, социальную поддержку молодежи и студентов, систему образования и здравоохранения. На трудном пути к правовому социальному государству необходимо принять еще немало правовых нормативных актов, организационных и финансовых мер. Создается правовое поле для развития, реализации и претворения в жизнь усилий по социальной защите населения.

3

Законодательные и организационные механизмы регулирования социальных прав охватывают нормы, касающиеся положения человека в сфере труда и быта, занятости, благосостояния, социальной защищенности и имеющие целью создание условий, при которых люди могут быть «свободны от страха и нужды».

Базовые формулировки, касающиеся механизма регулирования социальных прав человека в современной России, содержатся в основных актах, провозглашающих цели российского общества и российского государства в социальной сфере. Самая общая из них, как записано в статье 7 Конституции РФ — «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Смысл этой конституционной формулы становится еще более очевидным в свете положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, где гово-

рится, что участники пакта (Россия входит в их число) стремятся к достижению «экономического, социалистического и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека».

Применительно к индивиду общая конституционная формула определяет центральное социальное право каждого человека — право на личное свободное развитие и достойную жизнь, а также право непосредственно пользоваться условиями, которые должно создать для этого государство.

Достойная жизнь, достойное существование предполагает, что работнику обеспечивается, как записано во Всеобщей декларации прав человека, «такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам» (статья 25, пункт 1).

Чрезвычайно существенным следует отметить то обстоятельство, что демократическая система социально-экономических прав не сводится только к государственной защите граждан. Такой механизм регулирования может действовать только в том случае, если государственные гарантии ее осуществления подкрепляются и утверждаются социальной самостоятельностью населения, работников социальной сферы.

В зрелых демократиях с правами, обозначающими социально-экономические идеалы и конкретные социально-экономические блага, которые должны быть доступны нормальному человеку, соседствуют права, гарантирующие людям возможность самостоятельных усилий для реального получения этих благ.

Социальные права человека существенно отличаются от его исходных гражданско-политических прав, утверждающих базовые свободы, — прав на жизнь и личную неприкосновенность, на равенство перед законом, на собственность, свободу мысли, совести, убеждений и их выражения, свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми сред-

ствами, проводить мирные собрания и создавать ассоциации, принимать участие в управлении своей страны и т. д.

Социальные права человека гораздо менее универсальны, нежели права гражданско-политические. Меньшая универсальность особенно наглядна в двух отношениях.

Во-первых, не вполне универсальна сама сфера их действия. Она исторически и культурно подвижна, пределы ее меняются в социальном времени.

Во-вторых, социальные права в их нынешнем понимании имеют смысл исключительно в приложении к массе рядовых неэлитарных работников и незащищенных слоев населения в социальном плане. Для менеджеров высшего звена, политической и культурной элиты социальное обеспечение, защита от безработицы, безопасные условия труда или право на здоровое жилище и достойный уровень жизни приобретают критическую важность лишь в исключительных случаях. В современном мире блага, защищаемые социальными и экономическими правами, для верхов общества подобны воздуху, который доступен каждому.

Социальные права — это, строго говоря, не права человека вообще, а права рядовых людей, трудящихся в традиционном (хотя и не совсем точном) словоупотреблении. На их долю приходится не менее 60—70 % активного населения развитых стран.

Помимо меньшей универсальности, социальные права отличаются от гражданско-политических еще меньшей определенностью, несколько меньшей четкостью и жесткостью формулировок. Фундаментом множества ведущих социальных нормативов служат предельно общие и широкие понятия, такие как «справедливый», «достойный», «удовлетворительный», «разумный» и т. п. Понятия эти отражают очень изменчивые, так сказать, «текущие» явления, крайне трудно определяемые в юридическом смысле. Практическое использование их требует рассмотрения и установления особых критериев, рамок, качественной меры едва ли не в каждом конкретном случае.

Очень существенным является, что в системе социальных прав повышенную роль играет рекомендательное начало. Осуществление социальных прав требует явно большего времени и несравнимо больших материальных ресурсов, нежели обеспе-

чение базовых свобод. Закономерно, что в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах устанавливается обязанность подписавших его государств обеспечить полное осуществление признаваемых в нем прав постепенно и в пределах имеющихся ресурсов. В то же время в Международном пакте о гражданских и политических правах оговорка о постепенности отсутствует.

Меньшая универсальность и четкость социальных прав, их во многом рекомендательный, условный (зависящий от ресурсов) и постепенно осуществляемый характер означает своего рода *вторичность, производность* этих прав сравнительно с гражданско-политическими. Именно последние составляют фундамент естественных прав человека, присущих самой человеческой природе. Социальные права надстраиваются на этом фундаменте, развиваются на этой естественной основе.

Из первичности гражданско-политических прав не следует, что вторичные социальные права играют второстепенную роль в сегодняшнем мире. Будучи в определенном смысле менее важным сравнительно с первым, второе «поколение» (социальные права) права человека само по себе чрезвычайно значимо. Социальные права человека потому и дополнили гражданско-политические, что государственная защита и общественная самозащита социальных интересов рядовых людей приобретают в современных обществах огромное и растущее значение.

Значимость эта определяется существом социальных отношений, возникающих на базе крупного индустриального производства, городской культуры, всеобщего школьного образования и повсеместного распространения средств массовой информации. Крупное производство, особенно использующее наемный труд, устроено таким образом, что его участники разделяются на две категории, в одну из которых входят собственники, руководители, высшие распорядители — менеджеры, а в другую — рядовые работники, специалисты, низшие руководители. Вторая категория, условно обозначаемая термином «трудящиеся», хотя и охватывает большинство экономически активного населения, во многих отношениях социально слабее первой.

Собственники и руководители производства в общественных отношениях всегда действуют и в качестве некоторой орга-

низации. Напротив, рядовые работники, пока не предприняты специальные усилия, образуют совокупность отдельных индивидов, не способных противостоять социально-производственной организации.

Исходное неравенство основных участников ведет к тому, что развитие крупного производства тяготеет к ограниченному вознаграждению за работу, к экономии на условиях труда и на мерах по защите занятости. Естественным следствием этих тенденций становится медленный рост или даже снижение жизненного уровня трудящихся, усугубляемые расширением пропасти между ними и верхами общества. Поэтому необходимой предпосылкой здорового развития общества оказывается создание условий, возмещающих стихийное неравенство социальных отношений.

Развитие, оформление и утверждение системы социальных прав человека составляют один из главных элементов социальной политики, необходимой для того, чтобы возместить исходное неравенство общественных сил в индустриальном производстве и в то же время избежать опасности тоталитарного огосударствления. Социальные права прямо утверждают только низшие, минимальные пределы социальных нормативов, тот уровень, который вполне достижим в данное время и нарушение которого абсолютно нетерпимо.

В России, стремящейся перейти к демократии, социальному государству, социальные права, их соблюдение или несоблюдение приобретают особое значение. Факторы, определяющие важность этих прав во всех индустриальных обществах, сегодня действуют у нас едва ли не сильнее, чем где-либо еще. К тому же сказывается влияние дополнительных обстоятельств, специфических именно для российских условий.

Так, для России сейчас и в ближайшем будущем заметно характерна более высокая доля людей наемного труда, нежели это бывает в индустриально развитых странах. В рамках советского государственного социализма в положении наемных работников государства фактически находились почти все занятые (явно более 95 %). Разгосударствление изменило это положение. Но сегодня в России работает по найму 80—90 % экономически активного населения. Правда очень большая часть их не связана теперь с государством. Но в частном или полугосударственном

секторе подавляющее большинство трудящихся остаются наемными работниками, к положению которых непосредственно относятся все формулировки социальных прав человека.

Сам факт, что неуниверсальность социальных прав человека в России играет относительно меньшую роль, можно рассматривать и как негативный фактор, способствующий повышению их значимости. Становится очевиднее, что в российском обществе отчетливо выступают позитивные факторы, прямо увеличивающие важность социальных прав человека.

На первое место тут, пожалуй, надо поставить заметное обеднение едва ли не большинства населения России в начале 90-х годов. В Российской Федерации и в остальных странах СНГ размах кризиса и связанное с ним падение благосостояния людей оказались более глубокими, чем в большинстве других обществ, выходящих из государственного социализма. В начале 90-х годов жизненный уровень основной массы населения снизился по многим характеристикам в 1,5—2 раза. Преодоление тенденций обеднения, социальная защита и социальная помощь беднеющему большинству превратились в центральную проблему социальной политики.

Средством юридического, политического, культурно-идеологического обеспечения усилий, направленных на решение этой проблемы, как раз и становятся социальные права человека, их формулирование и конкретизация применительно к российской обстановке.

Российская социальная политика может стать очень эффективной еще и потому, что она делает более реальной перспективу относительно планового перехода от государственного и частного социального патернализма к ответственному, демократическому социальному партнерству. Медленный и тяжелый процесс формирования совершенно непривычного для нас, крайне противоречивого взгляда на социальные отношения как на область ответственности и столкновения преимущественно частных интересов дополняется и облегчается представлениями об общепризнанных социальных правах и социальной справедливости, поддерживаемых авторитетом государства, социума, всего международного сообщества в целом.

В более широком смысле свобода борьбы за индивидуальные, профессиональные, классовые интересы и одновременно

ограничение этой свободы неотъемлемыми социальными правами человека образуют один из самых важных устоев социального государства. Подобное сочетание отличает социальное государство, социальное рыночное хозяйство от государственного социализма с его всеобъемлющим подчинением человека партии-государству, с одной стороны, и от социально безответственного, нерегулируемого стихийного капитализма — с другой.

Возможное культурное и идейное воздействие социальных прав человека в переходной России явно выходит за рамки труда, трудовых отношений, сферы благосостояния. На нынешнем этапе становления российской демократии этот род прав может стать едва ли не главным направлением развития и распространения правосознания в массовой народной среде. Массовое принятие идеологии и ценностей прав человека нигде не происходит мгновенно. Подобные процессы всюду разворачиваются шаг за шагом, от одного поколения прав к другому, от более простых прав к более сложным социальным правам.

При этом нельзя забывать об особенностях процесса формирования представлений о правах человека и их освоении массовым сознанием. Оно долго развивалось преимущественно в гражданско-политической области. Лишь в XX столетии, после того как права получили распространение, началось их дополнение признанием социальных и культурных прав.

После крушения государственного социализма на рубеже 90-х годов массовое правосознание заметно выросло сравнительно с предшествующим временем. Но его абсолютный вес все еще очень невысок. Более того, распространение правосознания в народной среде идет медленнее, чем меняются многие другие экономические и политические отношения.

Отставание массового правосознания образует сегодня одно из главных препятствий российской демократии. Оно затрудняет формирование гражданского общества, лишает социальной опоры нравственно зрелую, ответственную часть социально-политической элиты, создавая среду, где прекрасно чувствуют себя наиболее циничные и аморальные представители верхов.

Ускоренное развитие массового правосознания, его движение вширь, ускорение в системе ценностей рядового чело-

века становятся сейчас необходимой предпосылкой успеха российских преобразований. Рядовой человек сталкивается с социальными проблемами, с конфликтами трудовых отношений и благосостояния повседневно. Он отчетливо воспринимает и осознает их непосредственное содержание и насущную значимость. Соответственно, здесь легче перейти от ощущений конкретного случая к осознанию общеправовых принципов, в том числе принципов фундаментальных, из которых складываются социальные права человека. В свою очередь, ускорение социальных прав в массовом сознании может стать основой для освоения гражданско-политических прав.

К тому же, если традиции гражданско-политических прав личности относительно слабы в российской культуре, то традиции социальных прав и социальной защиты в ней как раз прочны и общепризнанны. По крайней мере, судя по материалам 1994 года, значительная доля россиян чаще придает первостепенное значение конституционным гарантиям в области социальных, а не гражданско-политических прав и свобод. Таким образом, не исключено, что в России социальные права человека станут «спусковым механизмом» и ускорителем массового распространения идеологии прав человека и правосознания в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РФ «О социальной защите инвалидов в РФ» // *Российская газета*. 1995. 3 дек.
2. Закон РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 33. С. 33—40.
3. Закон РФ «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» // *Российская газета*. 1993. 18 авг.
4. Конституция РФ. М., 1993.
5. Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в РФ до 2000 г. Национальный план действий в интересах детей // *Российская газета*. 1995. 21 сент.
6. Федеральная миграционная программа // *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 18.
7. Право социального обеспечения. М., 1995.

8. Сироткин С. Социальные и экономические права в проекте Конституции РФ // Социальные проблемы и права человека: Сборник семинара московско-хельсинской группы. Вып. 3. М., 1993.

9. Богораз Л. Неотъемлемые права и свободы человека // Естественные права человека: Сборник семинара Московско-хельсинской группы. Вып. 4. М., 1995.

10. Гордон Л. Надежда или угроза? Рабочее движение и профсоюзы в переходной России. М., 1995.

11. Аукуционек С. Переходный кризис как новый объект исследования // Общественные науки и современность. 1995. № 4.

12. Михайловский И., Кузьминский Е., Мазаев Ю. Права человека в массовом сознании. М., 1995.

ТЕМА 4.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ В МЕДИКО-СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

План

- 1. Право в социальной работе и характеристика категорий населения, нуждающихся в медико-социальной помощи.*
- 2. Правовое регулирование в медико-социальной сфере.*
- 3. Характеристика медико-социальных услуг, через которые реализуется социально-медицинская помощь населению.*

1

Социально-медицинская помощь, которая оказывается нуждающемуся населению, — это услуги, позволяющие охватить всех необеспеченных граждан и оказавшихся вне общества лиц услугами, которые так или иначе связаны с защитой их здоровья.

В данной лекции мы не затрагиваем прямые функции лечебных учреждений. Лечебные манипуляции и оперативное вмешательство как делали так и делают учреждения медицинской службы с различными категориями населения. Мы рассматриваем формы права социальной работы, которые предусматривают посредничество между учреждениями здравоохранения и широкими слоями населения.

Основная цель права социальной работы заключается в том, чтобы защитить обездоленных, сохранить им здоровье и жизнь.

Рассматривая всестороннее право социальной работы в сфере оказания социально-медицинских услуг, мы видим, что это не разовые, случайные услуги, а комплекс медицинских услуг.

Этот комплекс включает в себя многообразие услуг: распределение благотворительных даров, обеспечение ночлегом бомжей, пресечение наркомании, алкоголизма, доставка дров в семьи больных, лекарств, пенсий, просто участие и проявление интереса к судьбе защищаемых людей — все это прямо или косвенно касается здоровья и жизни подопечных людей. Отсюда, естественно, вытекает, что среди разновидностей социальной работы, т.е. среди форм социальной защиты населения предусмотрены и медицинские услуги.

В процессе перестроечных событий в России периодически складываются финансовые трудности. В зависимости от этого система государственного здравоохранения уже не в состоянии выполнять в полном объеме те функции, которые она выполняла ранее. Систематически уменьшается объем бесплатных услуг, ограничивается и доступ этого вида медицинской помощи широким слоям населения. В то же время растет число заболевших «старыми» болезнями (туберкулез, дифтерия, венерические болезни и др.). Появились новые болезни (СПИД, наркомания, экзотические завозные инфекции). В таких условиях обеспечить неимущее население необходимым минимумом медицинских услуг — задача социальных работников.

Таким образом, социально-медицинские услуги — это спасительный мостик, компромисс между медицинскими и социальными службами.

Отказ от общественной системы, где главным лозунгом был «человек человеку друг, товарищ и брат», и переход к системе накопительства и потребительского отношения к жизни повысили риск скатывания общества к эгоизму, самоизоляции, деморализации, бездуховности. Одиночество и духовная разбединенность — еще одна угроза неимущим гражданам. На фоне нищеты невнимание окружающих воспринимается особенно болезненно, ведет к депрессии — вплоть до самоубийства.

В функции права социальной работы в сфере оказания социально-медицинских услуг населению входят:

- изучение условий жизни курируемого населения, выявление участников с неполным набором медицинских услуг, а также групп риска, связанного с повышением заболеваемости и социальной напряженности, установление масштабов необходимой для этих групп социальной и медицинской помощи, обеспечение реализации этих масштабов, выявление и восстановление утраченных социальных контактов между обществом и лицами, оказавшимися вне его;
- помощь в поиске места в жизни, поддержка усилий социального плана, направленных на улучшение качества жизни;
- предотвращение социальной и психической напряженности, профилактика психических срывов, приступов психических и соматических заболеваний;

- обеспечение здорового досуга, семейного отдыха, формирование здорового образа жизни у детей и подростков;
- профилактика травматизма, а при необходимости — оказание первой и неотложной помощи пострадавшим и больным на месте происшествия или приступа болезни.
- содействие в медицинском страховании подопечных, в обеспечении лекарствами, бытовыми удобствами, общим уходом за больными и предметами этого ухода, отвлекающими средствами и мерами;
- обучение семей правилам и навыкам ухода за больными, престарелыми, детьми;
- организация правовой защиты курируемых слоев населения, контроль пенсионного и материального обеспечения;
- противостояние процессам дегуманизации и деморализации общества, участие в политической жизни (в той ее части, которая касается профессиональных задач), в социальном планировании застройки и организационных мероприятий обслуживаемого района;
- применение санитарно-гигиенических мер оздоровления территориальных, жилищных и экологических условий района в контакте с санэпидемслужбой и т. д.
- постановка перед органами медицинской службы, правоохранительных служб, местными властями, общественными организациями вопросов по обеспечению медицинского и социального благополучия курируемых групп населения, выступление в средствах массовой информации по проблемам своей работы.

Увеличение доли пожилых и престарелых в структуре населения, числа больных хроническими заболеваниями, одиноких стариков с особенностями их образа жизни и вытекающими отсюда социальными потребностями выдвигает новые требования к оказанию социально-медицинской помощи. Пожилые и старые люди наряду с непосредственно медицинской помощью, обусловленной тем или иным хроническим заболеванием, не в меньшей степени нуждаются в мероприятиях социально-медицинской реабилитации.

Право в социальной работе дает возможность определить степень участия трудовой деятельности вышедшего на пенсию пожилого человека, помочь ему адаптироваться к новым усло-

виям, содействовать активному участию в определении режима питания, формированию адекватного образа жизни.

Соблюдение конституционных прав каждого пациента, который нуждается в медико-социальной помощи, сохранение в медицинском обслуживании его важных гуманистических элементов, в том числе прав человека на самоопределение, защиту и тайны личной жизни являются неперенными условиями права социальной работы в медико-социальной сфере.

Существенное значение в медико-социальной сфере имеет признание того факта, что сегодняшний уровень медицины позволяет поддерживать жизнедеятельность человеческого организма в условиях, когда человек перестает функционировать как личность.

Одной из рациональных форм социальной помощи населению являются отделения медико-социальной помощи, создаваемые при территориальных поликлиниках. При комплексном подходе к изучению здоровья не вызывает сомнения, что медико-социальная защита населения может быть достигнута при условии выделения дифференцированных групп населения. Представляется наиболее эффективным выделить следующие группы:

- пожилые и престарелые люди;
- семьи, имеющие инвалидов и больных с тяжелыми хроническими заболеваниями, неполные (материнские или отцовские), многодетные, опекунические, остро нуждающиеся, получающие пенсии по потере кормильца и другие малообеспеченные семьи;
- женщины после родов, особенно из неблагополучных семей (молодые женщины в послеродовой период по различным причинам, чаще социального характера, не обращают должного внимания на свое здоровье, что может способствовать развитию заболеваний и отразиться на репродуктивной функции).
- пенсионеры;
- безработные;
- хронически больные люди;
- лица, пристрастившиеся к наркотикам и алкоголю. Конечной целью всех усилий в медико-социальной сфере является охрана здоровья и жизни населения.

Человек, его жизнь и здоровье — высшие первичные ценности, относительно которых определяются другие ценности и блага.

Непревзойденное значение таких благ, как жизнь и здоровье, обуславливает необходимость их всемерной охраны, в том числе и правовой.

Согласно уставу ВОЗ, здоровье — это состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а также не только отсутствие болезней и физических дефектов.

Право на здоровье, в отличие от других прав человека, сравнительно недавно стало предусматриваться конституциями многих стран мира.

В международном масштабе право человека на здоровье было признано в 1948 г. Всеобщей декларацией прав человека (ст. 25). «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая питание, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержки здоровья его самого и его семьи». Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РСФСР в 1991 г., провозгласила, что каждый имеет право на квалифицированную медицинскую помощь в государственной системе здравоохранения. Государство принимает меры, направленные на развитие всех форм оказания медицинских услуг, включая бесплатное и платное медицинское обслуживание, а также медицинское страхование. Государство поощряет деятельность, способствующую экологическому благополучию, укреплению здоровья каждого человека.

Отношения, возникающие в медико-социальной сфере, регулируются многими отраслями права.

Так, трудовое право соержит нормы о рабочем времени и времени отдыха (ст. 41-77 КЗоТ), а также нормы, регулирующие охрану труда, в том числе труда женщин, молодежи, инвалидов (ст. 139-183 КЗоТ), направленные на охрану здоровья рабочих и служащих.

Административная ответственность предусмотрена за нарушение законодательства о труде и правил по охране труда, нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпи-

демических правил и норм (ст. 41, 42 КоАП). Эти нормы прямо или косвенно имеют своей целью охрану населения.

В УК включена специальная глава о преступлениях против жизни, здоровья свободы и достоинства личности (гл. 3 УК). В уголовное законодательство включены также нормы о принудительных мерах медицинского характера (ст. 58, 62 УК), незаконном врачевании (ст. 221 УК) и др. УПК определяет порядок проведения судебно-медицинской экспертизы (ст. 78, 82 УПК).

Семейное право в целях охраны здоровья устанавливает брачный возраст (ст. 15 КоБС), не допускает заключения брака между родственниками, а также между лицами, из которых хотя бы одно признано судом недееспособным вследствие душевной болезни или слабоумия (ст. 16 КоБС).

Одним из важнейших правовых актов в рассматриваемой сфере являются Основы законодательства об охране здоровья граждан 1993 г. В них определены основные принципы охраны здоровья граждан, задачи законодательства в области здравоохранения, основы его организации и руководства, права граждан при оказании медико-социальной помощи, обязанности и права медицинских и фармацевтических работников, порядок производства медицинской экспертизы, ответственность за причинение вреда здоровью граждан и пр.

Таким образом, отношения в одной сфере общественной жизни и здравоохранения регулируются нормами разных отраслей права. Это обуславливает постановку вопроса об определении содержания врачебного (медицинского, здравоохранительного) социального права как комплексного правового образования.

Совокупность законов (норм), регулирующих отношения в сфере здравоохранения, представляет собой комплексную отрасль законодательства, которую принято называть врачебным (медицинским) социальным правом.

Итак, врачебное социальное право или право об охране здоровья — это система нормативных актов, регулирующих организационные, имущественные, личные отношения, возникающие в связи с проведением санитарно-эпидемиологических мероприятий и оказанием лечебно-профилактической помощи гражданам.

Упорядоченность общественных отношений правовыми нормами присуща организованному обществу. Право — одно из необходимых условий существования и развития как всего общества, так и сферы врачевания. В правовом регулировании нуждается не только управление здравоохранения, но и отношения, возникающие при врачевании непосредственно между пациентом и врачом (медицинским учреждением), поскольку при этом затрагиваются интересы граждан и общества, имеющие первостепенный характер и поэтому выходящие за рамки медицинской этики.

Особо следует рассмотреть отношения, которые складываются между гражданами и лечебными учреждениями при оказании медицинской помощи.

Существуют различные мнения о правовой природе отношений между медицинским учреждением и пациентом по поводу врачевания. Этот вопрос имеет существенное значение для определения правового положения пациента, его прав и обязанностей учреждения.

Некоторые авторы полагают, что эти отношения имеют административно-правовую природу и лишь причинение материального вреда пациенту медицинским учреждением служит основанием возникновения гражданских (деликатных) обязательств по возмещению ущерба.

Ныне действующие основы законодательства — это комплексный акт, который содержит нормы различных отраслей права. С одной стороны, в него входят нормы, регулирующие административно-правовые отношения между органами управления здравоохранением и лечебными учреждениями по руководству этими учреждениями. С другой стороны, нормы, регулирующие гражданско-правовые отношения, предусматривающие права и обязанности пациентов.

Согласно ст. 8 ГК, гражданские права и обязанности могут возникать из действий граждан и организаций.

Нам представляется, что отношения лечебного учреждения, с одной стороны, и гражданина, с другой — являются гражданско-правовыми.

Эти отношения характеризуются равноправием сторон, а не подчинением одной стороны (пациента) другой стороне (лечебному учреждению).

Обратимся к основаниям возникновения гражданско-правовых отношений между лечебными учреждениями и гражданами. Можно различать возникновение отношений по медицинскому обслуживанию по воле пациента и независимо от нее. Анализ правоотношений между лечебным учреждением и гражданином показывает, что при их возникновении выражается взаимное волеизъявление. Следовательно, основанием возникновения обязательства по оказанию медицинской помощи является гражданско-правовой договор.

Договорная форма обеспечивает правомерное проникновение в сферу личной свободы, более других форм соответствует конституционным положениям об охране здоровья, является наиболее подходящим средством личной ответственности и объективных требований.

Договор в сфере врачевания — юридический факт, на основании которого возникают обязательственные правоотношения и регулятор поведения сторон, поскольку их соглашение определяет (с учетом нормативных актов) права и обязанности участников.

Иностранным гражданам на территории РФ гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами РФ. Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам определяется Минздравмедпромом РФ и министерствами здравоохранения республик в составе РФ.

Способности гражданина самостоятельно осуществлять свои права и обязанности зависит от психологического состояния лица и его возраста. Согласно ст. 24, 32 Основ законодательства, несовершеннолетние старше 15 лет имеют право дать согласие на медицинское вмешательство или отказаться от него. Такие лица самостоятельно заключают договор на оказание медицинской помощи, не спрашивая согласия своих родителей.

За лиц, не достигших 15 лет, и граждан, признанных в установленном законом порядке недееспособными, согласие на медицинское вмешательство дают их законные представители.

Согласно ст. 26 и 28 несовершеннолетние от 14 до 18 лет приобретают права и обязанности с согласия родителей, усыновителей, попечителей. А малолетние до 14 лет — через законных представителей и лишь в некоторых случаях все несо-

вершеннолетние вправе выступать в гражданском обороте, в частности, заключать мелкие бытовые сделки.

Особого внимания заслуживают ситуации, когда отсутствуют законные представители малолетних или недееспособных пациентов.

Действующая в настоящее время ст. 33 Основ законодательства предусматривает: при отсутствии законных представителей решение о медицинском вмешательстве принимает консилиум, а при невозможности собрать консилиум — непосредственно лечащий (дежурный) врач с последующим уведомлением должностных лиц лечебно-профилактического учреждения и законных представителей.

Договор на оказание медицинской помощи, как правило, заключается в устной форме. На каждого пациента в лечебном учреждении заводится карточка или история болезни. В некоторых больницах у пациентов берут согласие (расписку) на проведение операции. Все перечисленные документы подтверждают заключение договора в устной форме, так как для письменной требуется не только фиксация данных в карточке, но и письменное закрепление волеизъявления сторон (подписей).

В международном пакте об экономических, культурных и социальных правах провозглашено право каждого человека на высший достижимый уровень физического и психического здоровья. В идеале медицинская помощь может оказаться квалифицированной, если она соответствует высшему передовому уровню мировой медицинской науки и практики, при условии, что этот критерий применяется во всех случаях заболевания к любому больному.

Общеизвестно, что медицинская помощь не во всех случаях приводит к полному восстановлению здоровья пациента. Ее результативность зависит не только от качества, но и от объективных факторов как общее состояние организма, вид болезни, ее стадии.

Действенность медицинской помощи во многом зависит от своевременного обращения к врачу. В связи с этим встает вопрос о праве пациента на оказание немедленной (скорой) помощи. Такое право принадлежит лицам при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства.

Некоторые граждане имеют право на внеочередное оказание медицинской помощи, например, реабилитированные лица и пострадавшие от политических репрессий. В целях упорядочения приема пациентов целесообразно предусмотреть исчерпывающий перечень лиц, пользующихся правом внеочередного медицинского обслуживания, обеспечить соблюдение назначенного времени амбулаторного приема каждого пациента.

На протяжении многовековой истории отношения врача и пациента строились на основе взаимной выгоды. Классическая формула известна со времен Древнего Китая: врачу императора платили до тех пор, пока император был здоров. Если же он заболел, то врачу платить переставали.

До сих пор здоровье — одно из самых дорогих благ, за которое приходится платить государству, юридическим лицам, гражданам.

В настоящее время возмездность и безвозмездность в отношениях с лечебными учреждениями предопределена Конституцией РФ: медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ст41).

Все виды и объем первичной медико-социальной и специализированной медицинской помощи оказываются бесплатно в соответствии с программами обязательного медицинского страхования.

В законодательстве устанавливаются группы населения и категории заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарства по рецептам врачей отпускаются бесплатно или со скидкой (Постановление Правительства РФ 1994 г. «О государственной поддержке медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» и др. акты).

Так, бесплатно получают все лекарственные средства инвалиды и участники ВОВ, бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гестапо и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, граждане из числа военнослужащих-интернационалистов, принимавших участие в боевых действи-

ях в Афганистане и на территориях других стран, дети первых трех лет жизни, а также дети из многодетных семей в возрасте до 6 лет, инвалиды 1 группы, неработающие инвалиды 2 группы, дети-инвалиды в возрасте до 16 лет, граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы и другие группы населения.

Кроме того, бесплатно отпускаются все лекарства для граждан, страдающих такими заболеваниями, как диабет, онкологические заболевания, СПИД, ВИЧ-инфицированные и другие. По отдельным категориям заболеваний (ДЦП, лиопатия, бронхиальная астма, лучевая болезнь, болезнь Паркинсона) граждане бесплатно получают только лекарства, необходимые для лечения данного заболевания.

С 50 %-й скидкой со свободных цен предоставляются лекарства пенсионерам, получающим пенсию по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца в минимальных размерах, работающим инвалидам 2 группы, инвалидам 3 группы, признанным в установленном порядке безработными, и иным лицам.

Органы государственной власти субъектов РФ могут вводить дополнительные льготы на получение лекарственных средств и изделий медицинского назначения для других групп населения.

Право социальной работы в медико-социальной сфере не будет полно освещено без рассмотрения гражданско-правовой ответственности медицинских учреждений.

В практике не исключены случаи невнимательного, иногда неквалифицированного отношения медицинского персонала к гражданам, нуждающимся в помощи. Это может привести к нежелательным результатам — ухудшению здоровья граждан и влечет юридическую ответственность.

В зависимости от характера нарушения, степени его общественной опасности, тяжести последствий в отношении виновных лиц медицинского персонала могут применяться меры дисциплинарной, административной, уголовной ответственности. Кроме того, если в результате нарушения обязанностей медицинскими работниками будет причинен вред пациенту, то наступает гражданско-правовая имущественная ответственность лечебного учреждения перед пациентом.

Ответственность за вред, причиненный в результате повреждения здоровья пациента, перед ним несет медицинское учреждение. Такая имущественная ответственность наступает при наличии следующих условий противоправности действий (бездействий) медицинского учреждения (его персонала): причинение пациенту вреда, причинная связь между противоправным деянием и возникшим вредом, вина медицинского учреждения.

Противоправность — это нарушение нормы закона или иного нормативного акта, а также субъективного права лица. Деятельность медицинских учреждений осуществляется их персоналом. Соответственно под противоправностью действий (бездействий) медицинских учреждений понимается нарушение их работниками законов или подзаконных актов, регулирующих лечебную деятельность этих учреждений.

Вред — это умаление, уничтожение какого-либо блага, наличие неблагоприятных последствий. В отношениях типа «гражданин—медицинское учреждение» восстановление поврежденного здоровья пациента полностью не всегда возможно. Если медицинское учреждение причинило вред здоровью, а он непоправим, а тем более при наступлении смерти пациента, то ответственность перед ним наступает в форме денежной компенсации.

Вред, причиненный здоровью пациента в результате виновных действий медицинского учреждения, может выражаться в утрате (полностью или частично) заработка, в несении каких-либо дополнительных расходов на лекарства, усиленное питание, посторонний уход за потерпевшим и т. д.

Причинная связь — это категория философская. Для юридической науки и практики важно определить, какая причинная связь может и должна приниматься во внимание, учитываться при решении конкретных дел в суде. Так как существует всеобщая связь явлений, «поиски» причинной связи можно вести бесконечно. Очевидно, проблема состоит в том, где и как «вырвать» из всеобщей связи исследуемые явления — следствие (повреждение здоровья пациента) и причину (ненадлежащие действия медицинского учреждения).

Вина — это психическое отношение лица к своему противоправному поведению и его результатам. Такое понимание вины

применяется и к лечебным учреждениям. Для возложения гражданско-правовой ответственности при причинении вреда необходимо установить вину учреждения.

Вина имеет форму умысла и неосторожности. Умысел означает осознание правонарушителем совершаемых виновных действий и желание наступления связанного с этими действиями результата. При неосторожной вине лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя может и должно их предвидеть, или же предвидит их, но легкомысленно надеется предотвратить.

Лечебное учреждение признается виновным, если установлена вина работников, выражающаяся в ненадлежащем (виновном) исполнении своих служебных обязанностей по оказанию медицинской помощи.

Лечебная деятельность включает различные по степени опасности (риска) для человека методы лечения. Среди этих методов есть и источники повышенной опасности. Причинение вреда источником повышенной опасности в процессе врачевания влечет наступление ответственности по ст. 454 ГК, то есть независимо от наличия вины лечебного учреждения и его работников пациент имеет право на возмещение вреда, причиненного его здоровью.

Пациенты несут ответственность, когда они, например, виновно причиняют вред имуществу медицинского учреждения (приборы, мебель и т. д.).

В таких случаях наступает гражданская обязанность (возместить имущественный вред), а в предусмотренных случаях — и уголовная ответственность пациента.

3

Медико-социальная работа, которую организует и проводит социальный работник, это реальное воплощение медико-социальной защиты населения. Она направлена на оказание конкретной помощи людям, в ней нуждающимся.

Право в социальной работе предоставляет возможность службам медико-социальной помощи комплектовать из специально подготовленных работников группы по оказанию медико-социальных услуг. Безусловно, целесообразно в эти группы

включать социальных работников с медицинской ориентацией в лечебно-профилактической деятельности.

Для оказания полноценной медико-социальной помощи населению необходима трехуровневая система, предусматривающая работу специалистов с высшим, средним специальным образованием и персонала, добровольно помогающего ухаживать за престарелыми, одинокими, инвалидами, хроническими больными.

Комплексный подход к оказанию медико-социальной помощи предусматривает одновременно участие специалистов всех уровней. Право социальной работы в компетенцию специалиста высшего уровня (социальный работник с высшим образованием — социально-ориентированный врач) включает получение полной информации о социальном положении населения, создание банка данных социальной картины региона.

К банку данных предъявляются определенные требования. В нем должны быть сведения не только об общей численности обслуживаемого населения, но и количество проживающих на данной территории семей. Из общего числа семей необходимо выделить неполные, многодетные, малообеспеченные, семьи, имеющие в своем составе инвалидов, наркологических больных, детей-инвалидов с детства.

Для успешной социальной работы специалиста медико-социальной направленности очень важно определить социально-экономическую обстановку региона: его криминогенность, уровень заболеваемости социально опасными заболеваниями, распространяемыми половым путем.

Социальный работник с высшим образованием составляет и внедряет программы медико-социальной помощи населению обслуживаемого региона, отлаживает систему взаимодействия с медицинскими работниками лечебно-профилактических учреждений, координирует деятельность медико-социальной службы со смежными вневедомственными организациями (педагогами, психологами, юристами), направляет и контролирует проведение социальных мероприятий работниками среднего звена, решает другие организационные вопросы.

Основными правовыми функциями медико-социального работника среднего звена является непосредственная патрон-

тажная работа с семьями по реализации конкретных услуг: оказание первичной медико-санитарной помощи инвалидам, одиноким, больным хроническими заболеваниями, содействие в обеспечении медикаментами, первичными перевязочными и гигиеническими средствами, продуктами питания через специальные магазины по льготным ценам, организация консультативной помощи правоведов, психологов, педагогов, санитарно-просветительная работа и обучение самовзаимопомощи, выявление и пресечение аномальных явлений, формирование здорового образа жизни у детей и подростков, осуществление социально-бытовой помощи одиноким престарелым и инвалидам, нуждающимся в ортопедической помощи.

Социально-медицинская работа третьего уровня выполняется добровольцами: лицами из числа верующих, представителями Общества Красного Креста и других организаций, которые по убеждению или из чувства сострадания и сочувствия оказывают непосредственную посильную моральную, физическую, психологическую помощь людям, нуждающимся в посторонней помощи (сиделки у тяжелобольных, одиноких людей, сопровождающих слепых).

Социальное право через социального работника третьего уровня осуществляет связь медико-социальных работников поликлиники с добровольными организациями, оказывающими помощь в социальной работе (возрождение благотворительности и милосердия, создание соответствующих добровольных структур).

Одной из рациональных форм организации социальной помощи населению являются отделения медико-социальной помощи, создаваемые при территориальных поликлиниках. Формирование медико-социальных структур на базе лечебно-профилактических учреждений целесообразно по многим причинам и обусловлено прежде всего тем, что общественное здоровье зависит от решения как медицинских, так и социальных проблем.

При комплексном подходе к изучению здоровья не вызывает сомнения, что медико-социальная защита населения может быть достигнута совместными усилиями медицинских и социальных работников, организационного объединения в единую межведомственную систему по охране здоровья.

Медико-социальная защита населения включает также направления деятельности — первичную медико-санитарную помощь и реабилитацию больных хроническими заболеваниями со стойкой утратой трудоспособности, оказание медицинских услуг по уходу за престарелыми, инвалидами, решение ряда социально-бытовых, юридических, воспитательных, психологических и других проблем, выполнение которых невозможно без медицинской подготовки социальных работников.

Право в социальной работе дает широкую возможность социальному работнику медицинского профиля: бакалавру, магистру и т. д. обеспечивать путем координации деятельности всех служб медико-социальную помощь и защиту как отдельных лиц, семьи, так и всего населения в целом.

Залог успеха медико-социального работника учреждения здравоохранения в том, что в своей профессиональной деятельности по социальной защите и поддержке населения он не ограничивается задачами и возможностями одного ведомства, а руководствуется требованиями медицинского и социально-правового характера как основополагающей базой, способствующей сохранению и укреплению здоровья населения.

Социальное право предоставляет возможность медико-социальному работнику находить применение своим знаниям и умениям в таких структурах, как дневной стационар при поликлиниках, стационар на дому для наблюдения за больным после так называемой «ранней выписки» из хирургического стационара для долечивания, реабилитационные центры, медицинские учреждения медико-социального обеспечения. Акцент в работе отделения медико-социальной помощи делается на изучение особенностей жизнедеятельности населения территориального участка. На основе анализа полученных данных проводятся соответствующие мероприятия социально-медицинского профиля с населением.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Грачев Л.К. Программа социальной работы с семьями, имеющими детей-инвалидов. М., 1992.*
2. *Леннер-Аксельсон Б., Тюлефорс И. Психосоциальная помощь населению: Пер. со шведского. М., 1995.*

3. *Медико-социальные проблемы юного материнства. М., 1992.*
4. *Социальная работа в учреждениях здравоохранения. М., 1992.*
5. *Сборник нормативных актов по вопросам социальной защиты населения, семьи и детства. М., 1993.*
6. *Сборник научно-методических материалов для службы формирования здорового образа жизни. М., 1991.*
7. *Энциклопедия социальной работы: В 3 т. М., 1996.*
8. *Всеобщая декларация прав человека // Международная защита прав и свобод человека. М., 1990. С. 18.*
9. *Ярошенко К.Б. Имущественная ответственность лечебных учреждений за вред, причиненный их работниками // Вопросы государства и права. Вып. 2. Минск, 1970. С. 217.*

ТЕМА 5.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ С МОЛОДЕЖЬЮ

План

- 1. Молодежь как особая социально-демографическая группа населения.*
- 2. Правовые вопросы в социальной работе с молодежью.*
- 3. Характеристика объективных и субъективных условий, оказывающих влияние на социальное развитие молодежи.*

1

В условиях социально-экономических и политических изменений, происходящих в обществе, особенно трудно приходится молодежи, с ее еще не устоявшимся мировоззрением, подвижной системой ценностей. Крушение идеалов обострило естественный юношеский нигилизм. Сформировавшаяся бездуховность и как ее результат — потребительско-эгоистическое отношение к жизни — порождают у многих молодых людей апатию, безразличие к себе и другим, что грозит потерей нравственного и духовного здоровья нации.

И все же одно из главных мест в новых условиях российской жизни принадлежит именно молодым, а выбранные ими социальные ориентиры во многом определяют будущее общества.

В социально-правовом плане выделяют две стороны влияния общественного прогресса как объективного фактора на тенденции социального развития молодежи. С одной стороны, изменяющиеся объективные и субъективные условия макросреды опосредуют особенности включения молодежи в социальную структуру общества, что сказывается как на формировании социального облика молодого поколения, так и на степени развитости самой социальной структуры. С другой стороны, факторы общественного прогресса, отображаясь в сознании молодых людей, влияют на их потребности, интересы, ценностные ориентации в их поведенческих программах. Это в конечном счете также отражается на социальном облике молодежи.

Молодежь характеризуется теми общественными отношениями и формами, которые определяют ее как самостоятель-

ную, относительно других социально-демографическую группу, которая переживает период становления социальной зрелости, вхождение в мир взрослых, адаптацию к нему и будущего его обновления.

Молодежь как особая социально-демографическая группа имеет ряд особенностей, вытекающих прежде всего из самой ее объективной сущности. Социальные особенности молодежи, определяются специфической позицией, которую она занимает в процессе воспроизводства социальной структуры, а также способностью не только наследовать, но и преобразовывать сложившиеся общественные отношения потенциальными сущностными силами молодого человека. Противоречия, возникающие внутри этого процесса, лежат в основе целого комплекса специфических молодежных проблем.

Молодежь как становящийся субъект общественного производства характеризуется также особым содержанием личностной, предметной и процессуальной сторон конкретно-исторического бытия. Подобное проявление социального качества молодежи связано со спецификой ее социального положения и определяется закономерностями процесса социализации в конкретных общественных условиях.

Конкретные условия бытия молодых людей определяют особенности молодежного сознания, диалектическое единство структурных элементов которого и образует побудительно-мотивационные сущностные силы молодежи. Внутри этого единства возникает многообразие противоречивых детерминаций, опосредующих специфику их отношений к окружающей действительности и мотивационно-социальной деятельности.

Перечисленные проявления социального качества молодежи в процессе развития переходят одно в другое, взаимно дополняют друг друга, обуславливая ее социальную сущность, которая реализуется посредством деятельности.

Таким образом, молодежь — это особая социально-демографическая группа, переживающая период становления социальной зрелости, положение которой определено социально-экономическим состоянием общества.

Границы молодежного возраста подвижны. Они зависят от социально-экономического развития общества, достигнутого уровня благосостояния и культуры, условий жизни людей.

Воздействие этих факторов реально проявляется в продолжительности жизни людей, расширении границ молодежного возраста от 14 до 30 лет. Нижняя возрастная граница определяется тем, что именно в этом возрасте подросток впервые получает право выбора в социальном плане: продолжить учебу в школе, поступить в технический или гуманитарный колледж, лицей или поступить на работу. К тридцати годам человек, как правило, достигает профессиональной зрелости, завершается формирование его семьи, он занимает определенное положение в обществе.

Современная молодежь как социальная группа характеризуется не только некоторыми особенностями, но и общими чертами.

По данным переписи населения 1989 г., молодежь от 14 до 30 лет в РФ составляла 34,4 млн человек или 23,4 %. За 10 лет (с 1979 г.) численность молодежи сократилась на 4,8 млн человек. Эта тенденция продолжается и в 90-е гг.

Падение рождаемости в РФ привело к «старению» молодежи: увеличилась доля 25—29-летних.

Молодежь составляет 41 % населения России в трудоспособном возрасте. В народном хозяйстве заняты 22,3 млн молодых людей. Однако доля молодежи среди занятых в народном хозяйстве постоянно снижается, особенно среди рабочих промышленности, строительства и транспорта. В связи со структурными изменениями, происходящими в экономике, растет доля молодежи в непроизводственной сфере, а это требует внесения изменений в структуру ее трудовой подготовки и переподготовки. Численность молодежи на селе за 10 лет сократилась на 19 % и составляет лишь 18,5 % сельского населения России.

Внедрение рыночных отношений обострило проблему социальной защищенности в сфере труда. Молодые рабочие первыми попадают под сокращение и пополняют ряды безработных. К началу 1996 г. безработица в России (по официальным данным) составляла 2,3 млн человек экономически активного населения: 38 % всех безработных — молодые люди до 30 лет.

К числу особо тревожных тенденций в молодежной среде относится отставание уровня образования от уровня, достиг-

нутого наиболее развитыми странами. Идет ускорение падения престижа общего и профессионального технического образования. Увеличивается число молодежи, начинающей трудовую деятельность с низким уровнем образования и не имеющей желания продолжать обучение. Происходит ориентация многих звеньев образования на «поточное» воспроизводство рабочих, служащих и специалистов без учета требований потребителя. Обнажается неподготовленность кадров высшей, профессиональной и средней школы к работе в новых условиях. Усиливается отставание материально-технической базы всех уровней от нормативных требований. Отмечается снижение интеллектуального уровня аспирантского корпуса — будущего российской науки, отток одаренных юношей и девушек из многих вузов и из страны.

Экономическая реформа обострила серьезные проблемы молодежи в сфере быта. Заработок молодых рабочих и служащих часто ниже, чем в целом у работников госсектора экономики. Создание семей и рождение детей еще более ухудшают материальное положение молодежи. В особенно сложном социальном положении оказались неполные молодые семьи с детьми.

Ухудшается общее состояние здоровья молодого поколения.

Растет количество молодых людей до 30 лет, взятых на учет с впервые установленным диагнозом злокачественных образований.

По данным Центра гигиены и профилактики заболеваний детей, подростков и молодежи, только 8,5 % школьников (с 1 по 10 классы) гармонично развиты, а практически здоровых, т. е. без каких-либо аномальных явлений в здоровье — 25—30 %. В то же время у 40—45 % из них имеются отклонения на уровне функциональных расстройств, а у 20—25 % обнаружены уже сформировавшиеся хронические заболевания.

Только 12—15 % молодых людей, призываемых в армию, здоровы. Снижается рождаемость и естественный прирост населения, во многих территориях России идет процесс депопуляции, растет число убийств и самоубийств среди подростков и молодежи.

В России зарегистрировано 42000 инвалидов с детства. Интенсивность роста этого показателя за последние годы воз-

расла более чем в 1,5 раза. За период обучения в школе с 1 по 8 класс количество здоровых детей снижается в 4—5 раз. Наиболее распространены среди школьной и студенческой молодежи болезни глаз, почек, кровеносной системы, двигательных органов, органов пищеварения.

Растет смертность молодежи от несчастных случаев, отравлений, травм, участия в вооруженных конфликтах.

Особую проблему составляет здоровье молодых женщин, в значительной степени осложняемое высоким уровнем абортот. По числу абортов Россия занимает одно из первых мест в России. Остается одной из высоких, по сравнению с развитыми странами мира, смертность при родах (50 умерших женщин на 100 тыс. родившихся детей).

В последние годы обостряется положение социально-психологического здоровья молодежи. Это связано с большим числом патологий от рождения, социальных и психологических неудач, стрессов и т. д. Например, в Москве на 100 подростков трое нуждаются в продолжительном и регулярном стационарном лечении, 8—10 — в амбулаторном и около 25 — в оздоровлении психики. Более 2/3 из них могут быть вылечены, а по потребности в соответствующей психиатрической помощи пока могут быть удовлетворены лишь на 1/4. Значимость этой проблемы особенно возрастает, если учесть, что растет среди молодежи количество самоубийств.

Ежегодно среди молодежи регистрируется свыше сотни тысяч заболеваний венерическими болезнями.

Наблюдается значительное сокращение материальной базы для организации культурного досуга молодежи. Сокращается количество клубов, школьных библиотек, киноустановок, домов культуры в сельской местности. Не многие молодые семьи могут позволить себе проведение отпуска в курортной местности, отправляться в туристические походы и поездки.

Резкий рост числа платных кружков и секций, существенное повышение стоимости билетов на зрелищные мероприятия еще более ограничили возможности проведения молодежью культурного досуга.

Негативные проявления заключаются прежде всего и в том, что молодежная среда становится опасной, криминогенной зоной. Нарастают такие неблагоприятные тенденции, как омоло-

жение преступности, усиление ее группового характера. Так, в 1995 г. число совершенных малолетними преступниками грабежей с проникновением в квартиры увеличилось в 2,2 раза, хулиганств — в 1,6 раза, мошенничеств — на 75,8 %, вымогательств — в 2,2 раза, преступлений с применением огнестрельного оружия — в 17,2 раза. Одним из видов преступлений у несовершеннолетних являются кражи, число которых в 1995 г. составило 2203 (47,7 %), включая также квартирные кражи — 1874 (85,1 %).

Из года в год растет число «женских» преступлений. Большую тревогу у правоохранительных органов вызывает тенденция к «омолаживанию» женской преступности. В трех имеющихся в России воспитательно-трудовых колониях для несовершеннолетних содержатся сегодня 1136 девочек-подростков. Большая их часть осуждена за тяжкие преступления. В 1995 г. было зафиксировано около 150 случаев детоубийства. Как правило, на убийство детей идут молодые женщины, не нашедшие себя в жизни: без семьи, без средств к существованию, без жилья.

Молодое поколение в большинстве своем оказалось без надежных социальных ориентиров. Разрушение традиционных форм социализации, основанной на социальной предопределенности жизненного пути, с одной стороны, повысило личную ответственность молодых людей за свою судьбу, поставив их перед необходимостью выбора, с другой — обнаружило неготовность большинства из них включиться в новые общественные отношения. Выбор общественного пути стал определяться не способностями и интересами молодого человека, а конкретными обстоятельствами.

К сожалению, существующие экономические и социальные программы практически не учитывают специфическую социальную позицию молодого поколения в процессе общественного развития. В связи с этим необходимо усилить внимание к социальным проблемам молодежи, определению средств, форм, методов и критериев социальной работы и социального обеспечения молодежи.

В последние годы принимались меры социальной поддержки молодежи, в том числе в области совершенствования законодательства по защите социальных прав, реализации установленных гарантий поддержки. Получили развитие новые методы социальной поддержки, расширился спектр предоставляемых социальных услуг.

Однако новая система социальных гарантий и механизмы их реализации не сформировались в полной мере и не обеспечивают достаточную защиту в ситуациях социального риска. Усилия были направлены в основном на поддержку молодых, уже оказавшихся в трудной жизненной ситуации, меры профилактики социальных рисков развивались недостаточно.

В целом по многим показателям условия жизнедеятельности молодежи остаются неблагоприятными, что создает угрозу для физического и духовного здоровья населения страны и предопределяет необходимость целенаправленных усилий по преодолению этих ситуаций.

Государственная молодежная политика является деятельностью государства, направленной на создание правовых экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Государственная молодежная политика выражает в отношении к молодому человеку стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации государственной молодежной политики осуществляется в условиях:

- значительной безработицы среди молодежи (в 1996 г. — 35,5 % от зарегистрированных безработных).
- криминализации молодежной среды (50 % общего числа лиц, совершивших преступления, составляют молодые люди от 14 до 30 лет).

- ограниченности средств федерального бюджета, направляемых на финансирование мероприятий по реализации государственной молодежной политики.

В рамках проведения в 1995-96 гг. программных мероприятий федеральными органами исполнительной власти совместно с органами по делам молодежи субъектов РФ при основном финансовом обеспечении за счет средств местных бюджетов были основаны и заложены организационные основы государственной молодежной политики.

В сфере законодательно-нормативного обеспечения государственной молодежной политики действуют Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских объединений», Указ Президента РФ от 16.05.96 № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи», Постановление Правительства РФ от 03.04.96 № 387 «О дополнительных мерах поддержки молодежи в РФ». В ряде субъектов РФ приняты законы, регулирующие вопросы молодежной политики.

Государственная молодежная политика осуществляется: государственными органами и их должностными лицами; молодежными объединениями, их ассоциациями; молодыми гражданами.

Система формирования и реализации государственной молодежной политики включает:

- специальное законодательство о государственной молодежной политике;
- государственное регулирование молодежной политики;
- плановое и финансовое обеспечение государственной молодежной политики.

Разработка и реализация государственной молодежной политики осуществляются на двух уровнях: общереспубликанском и региональном. Направлена эта политика в первую очередь на создание для молодежи благоприятных условий для производственной деятельности, позволяющей реализовывать ее трудовой потенциал, самим зарабатывать средства, необходимые для оплаты досуга, нормального питания, жилищно-бытового устройства, обучения и др. Вместе с тем требуются субсидии (государственные, общественных организаций, фон-

дов...) для помощи наименее защищенным группам молодежи (инвалидам, сиротам).

Государственная молодежная политика в РФ основывается на следующих принципах:

1. Сочетание государственных, общественных интересов и личности в формировании и реализации молодежной политики.

2. Привлечение молодых граждан к непосредственному участию в формировании и реализации политики, программ, касающихся молодежи и общества в целом.

3. Обеспечение правовой и социальной защищенности молодых граждан, необходимой для восполнения обусловленной возрастом ограниченности их социального статуса.

4. Предоставление молодому гражданину гарантированного государством минимума социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, охране здоровья, профподготовке, объем, виды и качество которых должны обеспечивать необходимое развитие личности и подготовку к самостоятельной жизни.

5. Приоритет общественных инициатив по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансировании мероприятий и программ, касающихся молодежи.

Целями государственной молодежной политики являются:

1. Содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи.

2. Недопущение дискриминации молодых граждан по мотивам возраста.

3. Создание условий для более полного включения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества.

4. Расширение возможностей молодого человека в выборе своего жизненного пути, достижении личного успеха.

5. Реализация инновационного потенциала молодежи в интересах общественного развития молодежи и всего общества.

Цели государственной молодежной политики реализуются на всех уровнях государственной власти и управления РФ. Устанавливаемые соответствующими государственными органами задачи в сфере реализации молодежной политики не должны противоречить ее целям. Политика государства, направ-

ленная на достижение поставленных целей, предполагает поэтапные действия в следующих основных направлениях:

- обеспечение соблюдения прав молодежи;
- обеспечение в сфере гарантий труда и занятости молодежи;
- содействие предпринимательской деятельности молодежи;
- государственная поддержка молодой семьи;
- гарантированное предоставление социальных услуг;
- поддержка талантливой молодежи;
- формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи;
- поддержка деятельности молодежных и детских учреждений;
- содействие международным молодежным обменам.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ МОЛОДЕЖИ

Государственная молодежная политика основывается на признании за молодым человеком всей полноты социально-экономических, политических, личных прав и свобод, закрепленных Конституцией РФ и другими законодательными актами, действующими на территории РФ.

Соблюдение прав молодых граждан будет обеспечиваться через недопущение введения каких-либо ограничений прав и свобод, в зависимости от возраста, а равно возложения на них дополнительных обязанностей в сравнении с обязанностями граждан иного возраста иначе как в установленном законом порядке: признание недействительными полностью или в соответствующей части с момента их принятия любых подзаконных актов, ограничивающих объем прав, предоставляемых законом молодым гражданам, с возмещением виновной стороной материального и морального ущерба, причиненного молодым гражданам, проведение дознания, следствия и судопроизводства по делам несовершеннолетних с соблюдением обусловленных возрастными особенностями несовершеннолетних специальными требованиями к процедуре дознания и следствия, составу дознавателей и следователей, а также отправлению правосудия и составу суда, осуществление мер, направленных на профилактику безнадзорности, преступности и иных пра-

вонарушений среди несовершеннолетних и создание в этих целях соответствующих структур по защите их прав в системе органов исполнительной власти всех уровней.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГАРАНТИЙ В СФЕРЕ ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ МОЛОДЕЖИ

Главной задачей государства в сфере труда и занятости молодежи является обеспечение условий для достижения экономической самостоятельности и реализации права молодых граждан на труд при структурной перестройке экономики и высвобождении работников, размещении производительных сил и создании новых рабочих мест, организации служб занятости и помощи в трудоустройстве, создании системы профессиональной ориентации и подготовки, повышении квалификации и переподготовки кадров. В целях содействия занятости молодежи будут использоваться следующие меры и средства:

- учет специфики молодежной рабочей силы при осуществлении государственной молодежной политики в сфере занятости, в том числе интересов наименее защищенных групп молодежи при определении мер социальной поддержки в период временной занятости;

- использование экономических стимулов, в том числе налоговых льгот, повышающих заинтересованность предприятий, учреждений и организаций в предоставлении молодежи бесплатных (льготных) услуг по трудоустройству, в приеме на работу и расширении рабочих мест для молодежи, в профессиональной подготовке, производственном обучении и переподготовке молодых работников;

- установление для предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и организационно-правовой формы квот (с предоставлением работодателям налоговых и иных льгот) для приема на работу выпускников детских государственных воспитательных и специальных учебно-воспитательных учреждений, подростков, оставивших учебу, лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказания, молодых граждан особонуждающихся в поддержке при поиске работы и др.;

- законодательное закрепление ответственности работодателей при невыполнении обязательств по выделению рабочих мест в рамках установленных квот;

- осуществление мер, облегчающих процесс перехода молодежи от учебы к труду, в том числе путем создания специализированных служб занятости, профессиональной ориентации, подготовки и переподготовки молодых работников, а также организации общественных работ по специальным программам.

СОДЕЙСТВИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОЛОДЕЖИ

В целях реализации инновационного потенциала молодежи, облегчения стартовых усилий вхождения молодых граждан в рыночные отношения необходимо осуществить меры по социально-экономической, организационной и правовой поддержке предпринимательской (фермерской) деятельности молодых граждан, а также организаций молодых предпринимателей, молодежных хозяйственных объединений на селе, прежде всего, в сфере производства товаров и услуг.

Система таких мер предполагает:

- установление правового статуса молодежного, студенческого и ученического предприятия;
- предоставление индивидуальным, семейным и коллективным предприятиям молодых граждан льгот по налогообложению и кредитованию, обеспечению средствами производства, помещениями, страхованию их коммерческого риска;
- выдачу поручительств и гарантий;
- финансирование обучения основам предпринимательской деятельности и содействие в разработке учредительных документов;
- освобождение молодых граждан от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;
- установление дотаций (субсидий) и налоговых льгот на покрытие части расходов предпринимателя в первые три года производства товаров и услуг по перечню, устанавливаемому соответствующими государственными органами;
- предоставление одноразовых субсидий для поддержки разработанных в интересах молодежи проектов и предложений, носящих новаторский характер, а также на расширение возможностей самообеспечения молодежи.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МОЛОДОЙ СЕМЬИ

Оказывая поддержку молодой семье, государство исходит из того, что от здоровья супругов и от социально-экономических и бытовых условий семьи, от окружающей ее природной и культурной среды, в целом от образа ее жизни зависят сохранение генофонда наций и народов РФ, физическое и духовное здоровье будущих поколений.

С этой целью предполагается:

- предусмотреть для молодых семей льготы в выделении земельных участков для индивидуального жилищного строительства, при предоставлении долгосрочных кредитов на строительство и приобретение жилых домов (отдельных квартир), для уплаты вступительных взносов в жилищно-строительные кооперативы, обзаведение домашним хозяйством, приобретение предметов обихода длительного пользования, внесение платы за обучение (переподготовку) в учебных заведениях на коммерческой основе и на другие цели;

- законодательно обеспечить порядок выкупа государством частично или полностью кредитных обязательств молодой семьи в зависимости от числа родившихся, усыновленных, взятых под опеку, на попечительство детей;

- установить льготный порядок получения молодыми семьями земли для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, а также землепользования;

- работать и осуществить государственные программы поддержки молодых семей, предусматривающие меры по решению острых бытовых проблем таких семей, прежде всего, в период строительства и приобретения собственного жилья, а также по расширению ассортимента оборудования, предметов домашнего обихода, спортивного, туристического снаряжения, предоставляемых молодым семьям по льготным ценам в порядке проката или лизинга.

ГАРАНТИРОВАННОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Деятельность в этой области в ближайшей перспективе будет сосредоточена на установлении системы социальных норм и нормативов, закрепляющих гарантированный минимальный уровень получения молодыми гражданами социальных услуг по обучению, воспитанию, физическому или

духовному развитию, охране здоровья, профессиональной подготовке.

В этих целях:

- разрабатываются и осуществляются образовательные и культурно-просветительные программы;

- формируются и эффективно эксплуатируются оздоровительные комплексы;

- разрабатываются градостроительные решения, формирующие жизненную среду, отвечающую потребностям молодежи, а также меры, обеспечивающие доступность и удобство в пользовании спортивными, культурными и другими объектами;

- создаются учреждения социальной службы, специально предназначенные для работы с несовершеннолетними и молодежью (социальная служба для молодежи). Такая служба будет направлена на: содействие в информационных потребностях молодых людей; оказание психологической, педагогической, юридической и наркологической помощи; проведение реабилитационных мероприятий в отношении молодых инвалидов, демобилизованных военнослужащих, лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание, лиц, прошедших лечение от наркомании, токсикомании, алкоголизма; патронажное обслуживание молодых семей и оказание других видов социальных услуг и помощи. При этом приоритет будет отдаваться программам и проектам в области социальной службы, выдвигаемым на конкурсной основе общественными и религиозными организациями, благотворительными и иными фондами, отдельными гражданами; будет поддерживаться гражданская добровольная служба молодежи, в том числе осуществляемая в порядке альтернативной (вневойсковой) службы лиц призывного возраста;

- оказывается материальная поддержка юридическим лицам, осуществляющим деятельность по безвозмездному (льготному) обеспечению молодежи социальными услугами, в том числе путем установления льготного правового режима их деятельности, используются методы государственного экономического регулирования, стимулирующие направление инвестиций на создание условий для социального становления и развития молодежи.

ПОДДЕРЖКА ТАЛАНТЛИВОЙ МОЛОДЕЖИ

Государство исходит из особого общественного значения одаренной личности и стремится к тому, чтобы меры поддержки молодых талантов не вели к искажению естественных социокультурных процессов. Ключевым фактором по осуществлению мер по созданию более приемлемых условий для творческой деятельности молодежи является сохранение и развитие интеллектуального и творческого потенциала общества.

Помимо вышесказанного была принята Президентская программа «Молодежь России», которая была одобрена Указом Президента РФ от 15.09.94 № 1922 и утверждена Постановлением Правительства РФ от 25.11.94 № 1279, она была направлена на формирование правовых, экономических и организационных условий и гарантий для становления личности молодого человека, развития молодежных объединений, движений и инициатив.

Общая стратегия реализации программы «Молодежь России», предусматривающая осуществление мероприятий в условиях оптимального и стабильного финансирования, оказалась нарушенной. Сдерживающее влияние на реализацию этой программы оказали: недостаточно разработанная законодательно нормативная база государственной молодежной политики как на государственном, так и на региональном уровнях; отсутствие устойчивой системы органов по делам молодежи в субъектах РФ; сложность в организационном, материально техническом и кадровом обеспечении.

Особенно негативное влияние на ход реализации программы оказало нестабильное и недостаточное финансирование. В процентном отношении фактическое финансирование составило 65 % предусматриваемых бюджетных ассигнований (от расчетной потребности 15 %).

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ «МОЛОДЕЖЬ РОССИИ» (1998—2000 ГГ.)

Основной целью программы является дальнейшее формирование и укрепление правовых, экономических и организационных условий для гражданского становления и социальной самореализации молодежи.

В этой связи предусматривается решение следующих основных задач:

- формирование законодательно-нормативной базы, разработка и поэтапное внедрение системы долгосрочного кредитования и иных форм финансовой поддержки молодежи в целях получения образования, поддержки деловой активности, строительства жилья и обзаведения домашним хозяйством;
- формирование системы органов, занимающихся вопросами временной и вторичной занятости молодежи, развития и поддержки молодежного предпринимательства;
- дальнейшее развитие системы социальных служб и информационного обеспечения молодежи, основных форм организации досуга, отдыха, массовых видов спорта и туризма, в том числе международного;
- поддержка и развитие различных форм художественного и технического творчества молодежи, молодежных и детских объединений;
- формирование условий для духовно-нравственного воспитания, гражданского и патриотического становления молодежи, всестороннего развития личности.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

1. Формирование условий для гражданского становления, духовно-нравственного и патриотического воспитания молодежи:

- Методическое обеспечение работы по развитию гражданственности, духовно-нравственному и патриотическому становлению молодежи.
- Развитие и поддержка различных форм воспитания.
- Научное и информационное обеспечение, материально-техническое и кадровое обеспечение, укрепление и финансовая поддержка объединений и организаций, ведущих работу в данном направлении.
- Работа со средствами массовой информации.
- Организация и проведение международных, общероссийских и межрегиональных мероприятий, посвященных юбилейным и памятным датам отечественной истории и культуры.

2. Решение социально-экономических проблем молодежи:

- Пути решения жилищной проблемы молодежи.
- Формирование законодательно-нормативных основ государ-

ственной жилищной молодежной политики, проведение научных исследований в этой области. Разработка и поэтапное внедрение различных форм государственной поддержки и стимулирование строительства экономичного жилья для молодежи и молодых семей путем предоставления субсидий, ссуд, долгосрочных кредитов, привлечения внебюджетных источников финансирования. Поддержка инициатив молодежи, организаций, направленных на решение жилищной проблемы молодежи.

- Социально-экономическая поддержка молодой семьи. Создание необходимых условий для обеспечения социально-экономической поддержки молодой семьи, адаптация ее в условиях перехода к рыночной экономике. Развитие центров содействия молодой семье в решении экономических, юридических, социально-бытовых проблем, информационно-справочных служб по трудоустройству и переквалификации.

- Содействие молодежному предпринимательству.

- Поэтапное развитие комплексной системы организаций, оказывающих содействие молодому предпринимательству (региональные учебно-предпринимательские центры, бизнес-инкубаторы, центры деловой поддержки и т. д.). Государственная поддержка и стимулирование предпринимательства молодежи в производственной, научно-технической, инновационной сферах, сфере оказания услуг населению.

- Решение вопросов занятости молодежи. Организация сезонной занятости учащихся и студентов, в том числе через систему общественных работ, восстановление системы студенческих отрядов и координация их деятельности, завершение формирования общероссийской системы молодежных бирж труда и центров занятости молодежи в целях содействия трудоустройству молодежи на постоянную и временную работу, обеспечения вторичной занятости.

3. Интеллектуальное и физическое развитие молодежи:

- Поддержка талантливой молодежи. Выявление и развитие индивидуальных особенностей личности, повышение творческого потенциала и способности к саморазвитию, содействие в интеллектуальном развитии.

- Развитие художественного творчества молодежи. Воспитание у молодежи потребности в освоении ценностей мировой и национальной культуры, участия в культурной жизни обще-

ства. Проведение молодежных конкурсов и фестивалей по различным жанрам искусства.

- Поддержка массового детского и молодежного спорта. Воспитание у молодого поколения потребности к занятиям физической культурой и спортом, здоровому образу жизни. Содействие проведению массовых детских и юношеских спортивных соревнований.

- Международное молодежное сотрудничество. Вовлечение российской молодежи в систему международных молодежных обменов. Обмен представителями детских и молодежных организаций с целью изучения и реализации международных проектов и программ. Налаживание прямых партнерских связей между молодежными организациями РФ и зарубежных стран.

- Государственная поддержка деятельности детских и молодежных организаций. Создание условий для самореализации молодежи в сфере экономики, науки и техники. Организационно-методическая и финансовая поддержка программ детских и молодежных объединений.

4. Социальная поддержка и защита молодежи:

- Правовая защита и социальная адаптация молодежи. Создание нормативной правовой базы, обеспечивающей правовую защиту и социальную адаптацию молодежи. Апробация современных форм и методов профилактической и социально-адаптационной работы, в том числе в области наркозависимости. Усиление роли общественности в защите прав молодежи, создание механизма правового регулирования и консультирования.

- Формирование и развитие системы клубов и социальных служб для молодежи. Совершенствование нормативно-правовых основ организации и функционирования учреждений социального обслуживания молодежи, молодежно-подростковых клубов и центров по месту жительства. Выбор оптимальных моделей управления подростково-молодежными клубами, разработка новых направлений их деятельности. Разработка и внедрение системы информационного обеспечения молодежных социальных программ.

- Развитие системы молодежного, детского и семейного отдыха. Государственная поддержка системы организации до-

суга и оздоровительного отдыха подростков и молодежи. Развитие новых тенденций в организации деятельности оздоровительных учреждений.

5. Обеспечение реализации программы включает в себя мероприятия по информационному и кадровому обеспечению государственной молодежной политики:

- Создание системы информационного обеспечения молодежи и молодежной политики. Обеспечение условий доступа информации, характеризующей жизнедеятельность молодежи. Развитие системы центров информации и документации для молодежи на федеральном уровне. Проведение исследовательских работ, научно-практических и исследовательских мероприятий, реализация издательских проектов.

- Создание системы подготовки и переподготовки специалистов по работе с молодежью. Создание методологической основы разработки учебных планов и программ, учебно-методических материалов, разработка эффективных методов обучения с учетом профессиональных особенностей. Обеспечение развития сети региональных учебных заведений, оказание им финансовой и научно-методической поддержки.

Определение средств, форм и методов работы с молодежью находится в прямой зависимости от знания экономических, возрастных, психологических и социальных особенностей данной группы населения, ее социального статуса, проблем и основных тенденций развития молодежной субкультуры в современных условиях.

3

Поведение молодых людей во многом определяется необходимостью решения ряда проблем, встающих в связи с перспективой взросления и приобретения самостоятельности. Можно сказать, что молодость — это период углубленного самопознания, обретения собственного «Я», профессионального самоопределения. С одной стороны, необходимо получить максимум достоверной информации об обществе, а с другой — реально оценить собственные возможности и свою роль в этом обществе.

Молодежь — это часть населения, находящаяся в стадии социализации, т. е. включенная в процесс усвоения определен-

ной системы знаний, умений и навыков, позволяющих людям функционировать в качестве полноправных членов того или иного общества. Известная сложность ее промежуточного положения «уже не дети, но еще и не взрослые» — характеризуется, с одной стороны, материальной и психологической зависимостью от мира взрослых, а с другой — освобожденностью от многих взрослых тягот и обязанностей.

Развитие личности в детстве происходит под влиянием различных социальных институтов:

- семьи;
- школы;
- внешкольных учреждений;
- средств массовой информации;
- окружающей среды.

В разные возрастные периоды личностного развития количество социальных институтов, принимающих участие в формировании ребенка как личности, их воспитательное значение различны. В процессе развития личности ребенка от рождения до трех лет доминирует семья и его основные личностные новообразования связаны в первую очередь с ней. В дошкольном детстве к воздействиям семьи добавляется влияние общения со сверстниками, другими взрослыми людьми, обращение к доступным средствам массовой информации. С поступлением в школу открывается новый мощный канал воспитательного воздействия на личность ребенка через сверстников, учителей, школьные предметы и дела. Расширяется сфера контактов со средствами массовой информации за счет чтения, резко возрастает поток информации воспитательного плана, и оказывающей на ребенка определенное воздействие.

Начиная с подросткового возраста большую роль в развитии личности играет общение со сверстниками, с друзьями, среди которых ребенок проводит большую часть своего времени. Это позволяет сделать существенный шаг от зависимости к независимости и перейти на автономный, самостоятельный путь дальнейшего личностного развития. Все большее значение с этого возраста приобретает самовоспитание и самосовершенствование личности, которые в юности становятся главными средствами ее развития.

По мере взросления роль семьи в развитии ребенка постепенно уменьшается, а личностное развивающее влияние школы и внешкольного общения усиливается и подростничество в этом плане является переходным периодом от детства к взрослости. Часть подростков по-прежнему остается под сильным и доминирующим воспитательным влиянием семьи, часть уходит из-под него уже в начале подросткового возраста. Поэтому и в плане индивидуальных различий этот возраст также представляется переходным и одним из наиболее сложных. Если близкие для ребенка члены семьи относятся к нему с должным пониманием и если между подростком и его родителями установились добрые, доверительные отношения, то семья еще на протяжении длительного периода взросления может оставаться доминирующим институтом положительных социально-психологических влияний. Если эти отношения далеки от описанных, противоречивы и конфликтны, то семья может утратить свою положительную воспитательную роль уже в самом раннем начале подросткового возраста, и тогда еще слабый в личностном плане полурбенок может оказаться в сфере далеко не самых лучших влияний улицы.

С переходом в ранний юношеский возраст воздействие внесемейных институтов воспитания начинает преобладать над семейными для большинства детей. Дальнейший процесс развития личности ребенка, начиная с этого времени, приобретает сугубо индивидуальные черты и прямо зависит от круга людей, с которыми общается юноша или девушка, а также от ситуаций, в которых разворачивается общение, и от его характера.

Такое явление, как жестокость среди подростков, уходит корнями в самые разные реалии нашего бытия. Но основой всего является семья. Началом агрессии могут стать не только примеры жестокости дома, которые подросток видит, но и извращенная система удовлетворения потребности в семье, когда бездумные прихоти детей превращаются для родителей в своего рода приказ, который не обсуждается, а неуклонно выполняется. Даже материально-бытовые ситуации могут привести к жестокости.

Ограниченные материальные возможности родителей часто не способны удовлетворить постоянно возрастающие по-

требности детей. Это один из факторов преждевременного ухода из школы подростков. Они сами идут зарабатывать деньги и зачастую противоправным путем.

В тех семьях, где заботы создания материальных условий слишком интенсивны, наблюдается снижение внимания к личности ребенка, это ведет к появлению у него жадности и вседозволенности.

Еще один источник эмоциональной оторванности подростка от родителей — болезнь или инвалидность родителей. Конфликты в этих семьях не видны, но постепенно влияние родителей на детей утрачивается.

Неполная семья является одним из факторов, которые могут стать причиной деформации личности подростка. Органичное воспитание возможно лишь при наличии обоих родителей, роль отца особо важна при воспитании мальчика. Несмотря на то, что неполная семья не всегда неполноценная, процент несовершеннолетних правонарушителей из таких семей в два раза выше, чем из полных.

Многие подростки растут одинокими в семье, их не понимают, не воспринимают как личность и тогда они идут на улицу, в подъезды, в подвалы, где у них появляется возможность почувствовать себя взрослым человеком. Здесь у подростков «чувство взрослости» проявляется в негативных действиях. Желание утвердиться в своих глазах и в глазах своих товарищей ведет многих подростков на криминальный путь.

Критерием «чувства взрослости» в криминогенной компании выступает отношение к подростку как к взрослому со стороны товарищей. Но отрицательный результат этого влияния обусловлен тем, что старшие друзья, как правило, сами ведут антиобщественный образ жизни и приобщают к нему подростка.

Массовым средством воздействия на личность ребенка стало сейчас телевидение. На втором месте по воспитательной части находятся печать и кино, влияние которых за последние годы остается примерно одинаковым. Постепенно возрастает, начиная с подросткового возраста, воспитательное значение массовой культуры. В настоящее время в связи со сложной и во многом еще противоречивой обстановкой в нашей стране средства массовой информации конкурируют друг с другом. В их

содержании отчетливо обозначились не только плюрализм мнений, но и их поляризация. Газеты, радио, телевидение порой распространяют совершенно противоположные взгляды и точки зрения. В них и взрослым людям трудно разобраться, тем более школьникам с еще неустоявшимися социальными и политическими взглядами.

Такая своеобразная ситуация имеет два воспитательных момента: положительный и отрицательный. Первый состоит в том, что отсутствие единой точки зрения побуждает детей к выработке собственного мнения: им поневоле приходится выбирать. В результате у детей постепенно вырабатывается самостоятельность и независимость мышления. Отрицательная сторона данной ситуации в том, что аргументы разных людей зачастую кажутся настолько убедительными, что бывает трудно выбрать между ними. В этом случае собственная позиция у ребенка не формируется, а вместо нее в голове возникает мешанина мыслей, трудноразрешимые противоречия, и ребенок вместо того, чтобы становиться интеллектуально самостоятельным, напротив, может стать интеллектуально комформным, т. е. случайным образом переходить от одной точки зрения к другой, которая в данный момент времени ему кажется почему-то более правильной.

В переходный период взросления ребенка также идет довольно острая внутренняя борьба. Она разворачивается между усвоением так называемой массовой, т. е. упрощенной, примитивизированной культуры и высокой культурой, настоящей, признанной в мире и получающей высокую оценку специалистов. Идет внешняя и внутренняя борьба между культурой как средством развлечения и культурой как средством личностного развития человека. При переходе общества к рыночным отношениям они поначалу являются «дикими» и, к сожалению, проникают в область культуры, усиливая в ней коммерческое начало, развитие которого наносит ущерб самой культуре и воспитанию подрастающего поколения. Все это составляет серьезную проблему в нравственном воспитании детей. С возрастом увеличивается разносторонность воспитательных воздействий на ребенка, оказываемых разными социальными институтами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция РФ. М.: Юрид. лит-ра, 1994.
2. Основы социальной работы: Учебник / Отв. ред. П.Д. Павленок. М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Об общих началах государственной молодежной политики в СССР: Закон СССР. М., 1991.
4. Об основных направлениях государственной молодежной политики в РФ: Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.93 № 5090-1.
5. Президентская программа «Молодежь России» от 18.06.97.
6. Право социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов. М.: Новый юрист, 1997.
7. Немов Р.С. Психология: Учебник для высш. пед. учеб. заведений: В 3 кн. Кн. 2. М.: Просвещение: ВЛАДОС, 1995.
8. Теория и методика социальной работы / Под ред. И.Г. Зайнышева. Ч. 1. М.: Союз, 1994.
9. Энциклопедия социальной работы. Т.2. М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1994.
10. Юридический энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1984.

ТЕМА 6.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ И ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ЖЕНЩИН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План

- 1. Сущность и эволюция «женского вопроса».*
- 2. Социальное положение женщин в России.*
- 3. Право в социальной работе и государственная политика по улучшению положения женщин в РФ.*

1

Понятие «женский вопрос» по своему содержанию широкое. Оно охватывает социальное положение женщин во всех сферах общественной жизни и, прежде всего, в экономике, политике, проблемы их дискриминации, организации действий в защиту своего правового и фактического равноправия.

Поиски социального равенства женщин и мужчин шли через отвоёвывание прав:

- на труд рядом с мужчинами (которые длительное время препятствовали приему женщин на работу, опасаясь конкуренции);

- на образование (доступ к высшему образованию женщины получили в Европе только в конце 19 в.);

- на участие в выборах (суфражистки в начале 20 в. полагали, что это автоматически откроет женщинам доступ к институтам власти). Каждое отвоёванное право было не только победой, но и своеобразным поражением, т.к фактически прибавляло женщине обязанности, не меняя ее второстепенного положения в обществе.

Отправным пунктом решения «женского вопроса» в нашей стране следует считать 1918 г., когда принцип равенства женщин и мужчин во всех сферах жизни — гражданских и юридических правах, труде, образовании, семейной жизни — был не только провозглашен, но и закреплён в первой Конституции Советского государства, ряде других политических актов.

Уже в 1918 г. проходит первый Всероссийский съезд женщин — работниц и крестьянок, тогда же создаются женотделы, которые ведут культурную, воспитательную и организаци-

онную работу среди женщин. Движение женщин за равноправие принимало в стране все более массовый характер. Оно встречало поддержку и со стороны мужчин. Традиционные взгляды в обществе на отношения между полами начали изменяться. В значительной степени это было обусловлено тем, что женщины приобретали экономическую самостоятельность, правовую независимость, получали равное с мужчинами образование. Проводились массовые дискуссии по различным аспектам отношений между мужчинами и женщинами: брак и семья, свободная любовь, родительский дом, свобода женщины распоряжаться собой и своим телом.

В эти же годы, несмотря на переживаемые страной военно-экономические трудности, развивалась женская периодическая печать: журналы «Коммунистка», «Работница», «Крестьянка», «женские странички» в ряде центральных и местных газет, издания серии книг и брошюр «Библиотечки для женщин». Все это способствовало распространению идей о равноправии в стране. До 1926 г. продолжали выходить и некоторые популярные издания для женщин, существовавшие еще в до-революционное время.

Однако первоначально демократическая социальная политика в отношении женщин постепенно трансформировалась, менялась. В 1934 г. под предлогом, что в большинстве центральных районов страны решена женская проблема, была свернута, а затем и прекращена особая работа среди женщин. Мотивировалось это тем, что большинство женщин вовлечено в общественное производство в городе и в кооперативной деревне, и таким образом преодолена их социальная отсталость.

Общие идеологические и социально-экономические процессы в нашей стране оказали специфическое влияние на положение женщин. Индустриализация, осуществляемая экстенсивными методами, требовала новых дешевых рабочих рук. Распределение продуктов по карточкам, реализация лозунга: «Кто не работает тот не ест» обеспечивали почти стопроцентную и мужскую и женскую вовлеченность в общественное производство. Коллективизация и массовое раскулачивание подорвали экономические основы патриархальной сельской семьи и тем самым также вынудили женщину идти на заработки в колхоз или в город. Чаще всего, как в городе, так и в селе, это была

непрестижная малооплачиваемая работа. Уже к 1940 г. удельный вес женщин в общей численности рабочих и служащих составил 38,9 %. Резко возрос данный показатель в военный и послевоенный период.

Но в таком виде дарованное женщине «право на труд» явилось не средством обретения экономической независимости, а дополнительным механизмом эксплуатации, добавившим к традиционным семейным обязанностям женщины еще и трудовые. Политика в отношении женщин стала определяться с позиции того, что они должны дать обществу. Нужны были стране рабочие руки — иди и работай, понадобится повысить рождаемость — иди и рожай, причем в послевоенные годы этому способствовали такие правовые санкции, как запрещение разводов, аборт и подачи исков на установление отцовства и взыскание алиментов.

Несмотря на некоторые дискриминационные меры, российские законы в отношении равноправия женщин были самыми прогрессивными и оказали существенное воздействие на «женское» законодательство в других странах. Кроме того, не сбрасывая со счетов волюнтаристские подходы и трудности 30-х гг., следует признать опыт решения «женского» вопроса в нашей стране бесценным и остро необходимым в современных условиях возрождающегося женского движения в России. Ведь отношение к женщине у нас до сих пор патриархально-функциональное: отдайся и терпи. Общество использует потенциал и силы женщин на производстве, в семье, в общественной жизни, не особенно заботясь о том, что оно дает ей в свою очередь.

Итог социальных трансформаций в России состоит в том, что фактически женщин лишили многих социальных завоеваний: резко снижен их социальный статус, которым они располагали в обществе до так называемой перестройки. Общество пришло к социальной дискриминации женщин во всех сферах общественной жизни. Изменился социально-психологический настрой в женском социуме: среди женщин усилились за два последних года чувства пессимизма (с 8 до 12 %), растерянности (с 9 до 15 %), неуверенности (с 24 до 31 %). Оценили свое психологическое состояние как «душевный подъем» лишь 1,6 % опрошенных российских гражданок, как оптимизм — 8 %.

Женщины с большим трудом адаптируются к новым политическим условиям, сложившимся в обществе, при этом видоизменяя не только общую направленность своего социального поведения, но и конкретные поступки в конкретных сферах деятельности. Фактически положение женщин в России — это пример нарушения важнейших положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г и вступившей в силу в сентябре 1981 г.

2

Одной из острых социальных проблем на современном этапе является проблема женского труда. На территории России проживает 78,7 млн женщин, что составляет 53 % населения, 34 млн из них занято в народном хозяйстве. В соответствии с законом РФ запрещено применение труда женщин на тяжелых работах и на работах с вредными условиями труда. Однако в промышленности и при неблагоприятных условиях труда работает 3,5 млн женщин. Среди всех работников, занятых на особо тяжелых и вредных работах, каждая пятая — женщина. На каждом шестом предприятии из 40 проверенных Генеральной прокуратурой РФ выявлены нарушения закона в отношении женщин.

В сельскохозяйственном производстве занято 3,1 млн женщин или около 40 % от общего числа работающих. Из всех работающих женщин лишь треть выполняют механизированные работы, остальные заняты тяжелым физическим трудом.

С 1992 г. запрещено привлечение женщин в возрасте до 35 лет к работам в растениеводстве, животноводстве, птицеводстве, если эти виды работ связаны с ядохимикатами, пестицидами и дезинфицирующими средствами. Однако среди работающих в условиях, не отвечающих нормам, половину продолжают составлять женщины. В итоге каждая третья сельская женщина в возрасте 46—55 лет имеет заболевания, вызванные тяжестью и вредностью труда.

Что касается структуры профессиональной деятельности в целом, то можно сказать, что она стихийно воспроизводит стереотип «женского предназначения». Так называемые «женские профессии» сформировались путем вынесения на макро-

уровень традиционных женских занятий в рамках семьи. Подавляющая часть представительниц женского пола работает в торговле и общественном питании (82 % от числа работающих), здравоохранении и социальном обслуживании (85 %), народном образовании (79 %), в сфере культурного обслуживания (73 %).

Аналогичная ситуация имеет место и в промышленности. Количество женщин продолжает преобладать в таких ее отраслях, как легкая и пищевая, фармацевтическая, швейная, прядильная и т. д. Причем в этих отраслях много профессий и рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями, а престиж и оплата труда невелики. Установлено, что в среднем по народному хозяйству заработная плата женщин более чем на треть ниже мужской.

Женщины фактически вытеснены из активной политической жизни, из структур власти, отстранены от участия в разработке стратегий развития. На руководящей работе в России преобладают мужчины. Если в доперестроечный период представительство женщин в руководящих партийных и государственных структурах составляло более 33 %, то в ходе «борьбы за демократию» в Федеральном собрании женщин всего осталось 11,4 %. В правительстве представляет только одна женщина-министр. Среди председателей верховных судов субъектов Федерации женщины составляют 16 %.

Как данные статистики, так и результаты социологических исследований показывают, что женщинам отводятся должности (в лучшем случае) второго и, как правило, третьего плана, связанные преимущественно с исполнительскими и техническими функциями. В аппарате Министерства финансов женщины составляют 77 %, Министерства здравоохранения — 66 %, Комитета по политике цен — 72 %. Среди нотариусов женщин 95 %.

Резко уменьшилось представительство женщин в структурах власти на местах. Например, если в Московской области в 1987 г. среди 700 депутатов было 332 женщины (47,7 %), то уже в 1992 г. их доля снизилась до 9,5 %. Из 67 председателей горрайсоветов только 4 женщины, а среди глав администраций городов и районов области всего 3. Эта картина характерна для всех без исключения российских территорий.

Ожидаемая продолжительность жизни традиционно считается главным индикатором физического состояния населения. Сокращение продолжительности жизни населения России в результате роста смертности за период 1989/90 — 1993 гг. составило у женщин 2,5 г. (с 74,4 до 71,9 лет), у мужчин — 5,1 г. (с 64 до 58, 9 лет). Если в начале 70-х гг. продолжительность жизни россиян была примерно на 2 г. меньше, чем в развитых странах Европы, Северной Америки, Австралии и Японии, то в настоящее время различие России со странами Европейского содружества (19 стран) по этому показателю составляет для женщин 6,7 г., для мужчин — 12,3 г.

Эксперты ВОЗ, исследовавшие состояние здоровья российских женщин, сделали следующее заключение: «Крайнее ухудшение здоровья женщин и детей в этом регионе приравнивается к катастрофе. Они платят своим здоровьем за ломку экономических отношений и эта плата непомерна».

В ухудшении здоровья решающее значение имеют социальные факторы: отсутствие работы или угроза ее утратить, низкий доход на душу населения, плохое питание и жилье. Многие инфекционные болезни у женщин протекают тяжелее, чем у мужчин, в том числе те, что передаются половым путем (протекают дольше и тяжелее в 6 раз). В последние годы возросло число заболевших сифилисом и другими венерическими заболеваниями, на пороге — вспышка СПИДа. По потреблению алкоголя и табака наши женщины стали догонять мужчин.

Падает рождаемость. В конце 80-х гг. суммарный коэффициент рождаемости опустился ниже двух рождений в среднем на женщину (для простого замещения поколений необходимы 2,15—2,17). Из каждых 26 женщин детородного возраста рождает только одна, и, как правило, это работающие женщины. Социально-экономическая ситуация в стране вынуждает их трудиться в любых условиях, в том числе вредных и опасных, в ущерб собственному здоровью.

В последние годы существенно ухудшилось состояние здоровья беременных женщин. Среди них растет общая заболеваемость. За период с 1989 г. по 1993 г. в 2,8 раза увеличилась их заболеваемость анемией, в 1,7 раза возросло число случаев токсокозов, в 1,5 раза — болезней системы кровообращения.

Начиная с 1990 г. более половины всех родов имели патологическое течение, число нормальных родов в 1993 г. составило только 40,2 %. Психические и моральные травмы утяжеляют течение беременности и родов. Женщины с трудной биографией чаще производят на свет маловесных, слабых детей. Эти женщины менее внимательны к своему здоровью.

В России не снижается материнская смертность, показатель которой более чем в 2 раза превышает средневропейский уровень. Среди факторов, определяющих высокую материнскую смертность, основными являются неудовлетворительное состояние здоровья будущих матерей, к таким факторам относятся, в частности, аборт, которые производятся вне медицинских учреждений, неадекватная медицинская помощь в женских консультациях и акушерских стационарах, низкий уровень общей и санитарной культуры у части женского населения.

Несмотря на проводимую работу по созданию службы планирования семьи, внедрению современных средств предупреждения непланируемой беременности, к абортам по-прежнему прибегает 60—70 % беременных женщин. В 1993 г. число беременных женщин в России составило 4,5—4,7 млн, из них только 1,4 млн родили детей. Остальные женщины осуществили аборт. А следствием аборта, известно, являются хронические воспалительные заболевания, бесплодие, недонашиваемость, высокая временная нетрудоспособность женщин.

При переходе к рыночным отношениям с учетом особенностей состояния экономики России произошли крупные изменения в среде занятости всего населения, включая и женщин. Сейчас в народном хозяйстве занято 34 млн женщин, что составляет 48 % всех работающих. Положение женщин на рынке труда, как и других групп населения, определяется потребностью в работе, спросом на труд данной социально-демографической группы, уровнем ее квалификации, а также системой социальной защиты населения в трудовой сфере.

Представление о «женском» лице безработицы сложилось на основе учета ситуации на контролируемой Федеральной службой занятости части рынка труда. Так, на конец 1992 г. женщины преобладали среди зарегистрированных безработных — 72,2 %. В то время как по данным обследований доля женщин

среди незарегистрированных безработных составила 45 %. Доля женщин с продолжительностью безработицы до 4 мес. сократилась с 77,8 % в 1992 г. до 48,5 % в 1994 г., а доля длительно безработных (более 8 мес.) за тот же период увеличилась с 4,2 до 22,6 %.

Ухудшается положение на рынке труда женщин, уволившихся по собственному желанию, а также женской молодежи, окончившей школы и профессиональные училища. Среди безработных женщин лица в возрасте до 30 лет составили в 1994 г. 87,4 %. Примерно половина (48 %) имеет детей до 16 лет, при этом 11 % — одинокие матери, 10 % — многодетные.

В качестве относительно позитивной тенденции следует отметить, что среди безработных женщин снизилась доля лиц, имеющих высшее и среднее специальное образование (с 49,9 % в 1992 г. до 40,4 % на июнь 1994 г.). Установлено, что и этот контингент женщин по-прежнему с трудом находит себе работу.

Ухудшение конъюнктуры на рынке труда и рост продолжительности безработицы объясняются, главным образом, несовпадением спроса и предложения рабочей силы в профессионально-квалификационном разрезе, что имеет более выраженные негативные последствия для женщин. Социологические службы различных стран, исследующие положение женщин на рынке труда, анализировали причины, по которым работодатели при приеме на работу отдают предпочтение мужчинам (особых различий между японским, немецким и новоявленным российским предпринимателем в этом отношении нет).

Основная причина, по которой женщине отказывают в трудоустройстве — необходимость предоставления ей льгот как матери малолетних детей. Вторая по значимости причина — работодатель обязан соблюдать ограничения, обусловленные психофизиологическими особенностями женского организма. Третья причина деликатно формулируется социологами как «несоответствие основных профессионально-квалификационных характеристик женской рабочей силы предоставляемым требованиям».

Фактически же за этим стоит традиционное мнение о том, что женщина менее профессиональна, умна и логична, чем ее

коллега-мужчина. Для зарубежных работодателей имеет значение еще один фактор, который почти не отражен нашими учеными: они считают, что женщина, в принципе, не должна работать. Поэтому предприятия, подающие заявки в службу занятости или печатающие объявления о приеме, если и не оговаривают пол работника, то предпочтение все же отдают мужчинам.

Женщины предпенсионного возраста, доля которых составляет 6,8 %, вообще не могут найти работу.

Трудоустройство незанятых женщин, ищущих работу, во многом зависит от состояния региональных рынков труда. По областям и республикам РФ существенно различается состав безработных от 42—60 % до 80—82 %.

По статистическим данным, за II квартал 1994 г. в 17 областях РФ доля женщин среди безработных превышала 75 %. В основном это регионы Дальнего Востока, Восточной и Западной Сибири, Северный Кавказ, где в силу специфики экономического развития традиционно не хватает рабочих мест для женского населения.

Напряженная ситуация на рынке труда сложилась в связи со спадом производства во Владимирской, Ивановской, Ярославской, Костромской и Псковской областях, в Мордовской и Чувашской республиках. В этих регионах число незанятых женщин, приходящееся на одно вакантное место в 3—18 раз превышает общероссийские показатели.

Таким образом, демографические и социально-экономические факторы, имеющие региональную специфику, неоднозначно воздействуют на процессы, влияющие на женскую безработицу, что в конечном итоге делает необходимым усиление регионального аспекта при разработке программ занятости.

Вызывает тревогу серьезный вопрос — насилие над женщинами. Формы насилия в отношении женщин стали весьма разнообразными — сексуальные преследования на рабочем месте и в семье, принуждение к проституции, убийство на сексуальной почве, торговля «живым товаром».

Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ, в 1993 г. зарегистрировано 331,8 тыс. преступлений, потерпевшими в которых стали женщины. При этом в 43 тыс. случаев преступники руководствовались корыстными, а в 28,4 случаев — ху-

лиганскими побуждениями. Около 20 тыс. преступлений совершены вследствие ревности, ссор, иных бытовых причин. В результате издевательств и истязаний со стороны собственных мужей в 1993 г. погибло 14,5 тыс. женщин. Год спустя, число жертв таких преступлений увеличилось почти на тысячу. Кроме этого, более 56 тыс. женщин получили телесные повреждения. Но насилие в семье — это не только и не столько избиения в пьяном бреду с похмелья мужа или другого члена семьи, но и оскорбления, психологическое подавление, унижение.

В 1993 г. было зарегистрировано 14,4 тыс. изнасилований, более 12 % изнасилований совершено в отношении несовершеннолетних. Хотя действующее законодательство причисляет изнасилование к тяжким преступлениям и предусматривает в качестве наказания тяжкие меры, раскрываемость подобных преступлений невысока. Кроме того, до судов доходит примерно 68 % от числа зарегистрированных случаев. Причины слабой раскрываемости, некачественного рассмотрения судом, различны, в том числе и отказ потерпевших от показаний из-за страха и угрозы перед преступником или соучастниками преступления.

Проблемой остаются серийные убийства женщин по сексуальным мотивам. Нередко убийцы действуют на протяжении длительного времени и число жертв исчисляется десятками.

В последние годы все чаще девушки и молодые женщины становятся объектами похищений и перепродажи в притоны разврата (интим-клубы, стриптиз-шоу). Распространение криминального бизнеса, сутенерства, проституции способствует увеличению таких преступных действий, как вовлечение в эту деятельность несовершеннолетних.

Все эти широко распространенные случаи насилия еще раз подтверждают, что женщина занимает подчиненное место и чаще всего является жертвой в обществе, что, естественно, сказывается на ее физическом и психическом состоянии. Сложно говорить о каких-либо кардинальных мерах, способных оградить женщин от сексуального насилия. Для этого должна измениться к лучшему социально-экономическая обстановка в стране, стать более эффективной законодательная защита, а также должен быть усилен контроль за соблюдением законов. Однако

хорошую службу могут сослужить кризисные центры, куда женщины, подвергшиеся насилию, могут обратиться за помощью, психологической поддержкой, медицинской или юридической консультацией. Такие центры уже открылись в Воркуте, Ижевске, Курске, Перми, Самаре, Санкт-Петербурге и других городах.

3

Активный рост доли женщин в составе рабочей силы, характерный для всех развитых стран, в том числе в России, сопровождается разработкой нормативных актов, устанавливающих соответствующие международные стандарты условий труда и охраны здоровья женщин. В России правовые нормы, связанные с регулированием положения женщин, совмещающих профессиональные и семейные обязанности, содержатся в Кодексе законов о труде РФ и касаются как охраны здоровья женщин-матерей, так и предоставления им определенных преимуществ, связанных с воспитанием детей.

К нормам, обеспечивающим соответствие сферы применения труда женщин физическим и физиологическим особенностям их организма, охраняющим здоровье как будущих, так и настоящих матерей, относятся: запрещение труда женщин на тяжелых работах и на работах с вредными условиями труда, установление предельных норм переноски и передвижения тяжестей (ст. 160), установление облегченных условий труда беременным женщинам (запрещение ночных, сверхурочных работ, направление в командировки, перевод на более легкую работу (ст. 164).

На создание женщинам-матерям условий, позволяющих сочетать труд в общественном производстве с воспитанием детей, направлены следующие меры: запрещение ночных, сверхурочных работ, работ в выходные дни и направление в командировки женщин, имеющих детей до 3 лет (ст. 162). Подобного рода работы ограничиваются в отношении женщин, имеющих детей в возрасте от 3 до 14 лет (детей-инвалидов до 16 лет) и могут допускаться только с согласия самих женщин (ст. 163). По желанию женщины, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, она может работать на условиях неполного рабочего

времени или дома с сохранением права на получение пособия в период частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком (ст. 167). Установлены перерывы для кормления ребенка, предоставляемые матери, имеющей детей до 1,5 г., эти перерывы включаются в рабочее время и оплачиваются по среднему заработку (ст. 169). На предприятиях с широким применением женского труда организуются детские сады и ясли, комнаты для кормления грудных детей (ст. 172). По просьбе женщин, имеющих детей до 14 лет, администрация обязана установить им неполный рабочий день или неполную рабочую неделю. Оплата труда в этих случаях производится пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки. Подобный режим труда не влечет каких-либо ограничений в отношении стажа работы и продолжительности отпуска (ст. 49).

Женщинам, имеющим детей до 3 лет, а одинокой матери — в возрасте до 14 лет, предоставляются особые гарантии при приеме на работу и увольнении: запрещается отказывать им в приеме на работу и снижать заработную плату по мотивам, связанным с наличием детей.

Федеральный закон РФ от 26.04.95 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предусматривает выплату денежных пособий гражданам, имеющим детей в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства. В ст. 17 ч. 2 (изменения от 18.12.96) оговаривается размер пособий на ребенка для одиноких матерей (увеличивается на 100 %) и на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военно-служащих, проходящих военную службу по призыву (увеличение на 50 % от существовавшего). Закон РФ от 19.04.91 «О занятости населения» предоставляет дополнительные гарантии занятости многодетным родителям, воспитывающим детей дошкольного возраста, детей-инвалидов, нуждающимся в социальной защите и испытывающим трудности в поиске работы, путем создания дополнительных рабочих мест и специализированных предприятий, организаций, организации обучения по специальным программам и другими мерами (ст. 13).

Временное положение о порядке квотирования рабочих мест на предприятиях, организациях для лиц, нуждающихся в социальной защите, утвержденное Постановлением Минтруда о занятости населения РФ от 11.05.92 № 216 предусматривает квоты для приема на работу категорий населения, особо нуждающихся в социальной защите, испытывающих трудности в поиске работы, одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, женщин, воспитывающих детей дошкольного возраста, детей-инвалидов (п. 12).

4 марта 1993 г. Президент РФ подписал Указ «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин», направленный на обеспечение одинаковых условий для физического равноправия женщин и мужчин в политической, социальной экономической и культурной жизни страны, свободного выбора самореализации женщин во всех областях деятельности. В соответствии с указом осуществление целостной государственной политики по улучшению положения женщин признано одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства.

Успешной ее реализации могут способствовать во-первых, меры по созданию иной системы образования, ориентированной на повышение конкурентоспособности женской рабочей силы, привлечение женщин в образовательные учреждения с целью совершенствования базовой подготовки, повышения квалификации, освоения новых профессий. Во-вторых, система экономического стимулирования поощрения предприятий всех форм собственности, сохраняющих и создающих рабочие места для женщин, в том числе реализация возможности работать неполный рабочий день. В-третьих, создание специальных консультативно-правовых служб, центров социально-психологической адаптации, специальных банков данных. В-четвертых, поддержка женского предпринимательства социальными, экономическими мерами. В-пятых, организация и развитие социальных услуг, позволяющих женщинам совмещать родительские обязанности с трудовой и общественной деятельностью, в том числе посредством расширения сети учреждений по уходу за детьми.

В целях осуществления общегосударственной политики в отношении женщин, укрепления, обеспечения выживания,

защиты и развития детей, образована общественная Комиссия по вопросам женщин, семьи и детей при Президенте РФ. Органам исполнительной власти было рекомендовано разработать и утвердить региональные программы по улучшению положения женщин. Большую координационную работу по формированию и реализации программ улучшения положения семьи, женщин и детей выполняет департамент проблем семьи, женщин и детей бывшего Министерства социальной защиты населения России, ныне Министерства труда и социального развития. Министерство имеет разветвленную структуру органов управления, в большинстве из которых уже образованы подразделения по работе с семьей и детьми. Развивается сеть учреждений по оказанию социальных услуг семьям, женщинам, имеется свой бюджет, предусматривающий финансирование семейных, женских и детских программ, отраслевую систему подготовки кадров, научного обеспечения. Департамент инициирует предложения по совершенствованию действующего законодательства об охране прав семьи и обеспечению социально-правовой защищенности женщин и детей, обеспечивает взаимодействие в работе государственных и неправительственных организаций, занимающихся проблемами семьи и женщин. Осуществляется организационно-методическая помощь региональным органам управления по созданию учреждений социальной службы, разрабатываются типовые нормативные документы. Чрезвычайно важен комплекс задач, решаемых департаментом в области анализа, прогнозирования и научных исследований социально-экономических проблем семьи, женщин и детей.

Учитывая, что проблемы улучшения положения женщин должны решаться по межведомственным каналам, Правительство РФ рассматривает вопрос о создании соответствующих структурных подразделений в Министерстве экономики, Федеральной службе занятости для взаимодействия с уже имеющимися подразделениями в Министерстве здравоохранения, Министерстве образования и Министерстве труда и социального развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Энциклопедия социальной работы. Т. 3. М., 1993—1994.*
2. *Теория и методика социальной работы: Уч. пособие. М.: Союз, 1994.*
3. *Проблемы социологии быта и социальной работы в условиях перехода к рынку / Отв. ред. П.Д. Павленок. М.: ГАСБУ, 1994.*
4. *Феминология. Семейведение: Уч. пособие / Под ред. Л.Т. Шинелева. М.: Союз, 1996.*
5. *Феминизм и российская культура: Сб. трудов. СПб., 1995.*
6. *Воронина О. Женский вопрос // СССР: демографический диагноз. М.: Прогресс, 1990.*
7. *Гурко Т., Босс П. Отношения мужчин и женщин в браке // Семья на пороге третьего тысячелетия. М.: Центр общечеловеческих исследований, 1995.*
8. *Работающие женщины в условиях перехода России к рынку. М.: Ин-т экономики РАН, 1993.*
9. *Кодекс законов о труде с изменениями и дополнениями на 1 декабря 1996 года. М., 1996.*

ТЕМА 7.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ С СЕМЬЕЙ

План

- 1. Семья как объект права в социальной работе.*
- 2. Право в социальной работе и социальные проблемы семьи.*
- 3. Право в социальной работе и социальная защита семьи.*

1

Семья во все времена постоянно находилась в центре внимания передовой общественной мысли, прогрессивных политических деятелей и ученых, начиная от древних философов и кончая современными реформаторами. И это не случайно. Семья представляет собой систему социального функционирования человека, один из институтов общества. Она находится в движении, меняется не только под воздействием социально-политических условий, но и в силу внутренних процессов своего развития. Вот почему она является одной из важных сфер и одним из главных объектов социальной работы.

Какова же роль социального права в организации семьи, каковы возможности права, в частности семейного, при регулировании поведения индивидов в семье?

Социальное право в этой сфере, на наш взгляд, располагает двумя типами возможностей. Во-первых, оно направляет поведение индивидов с помощью обязательных процедур. Такими процедурами мы считаем регистрацию браков, рождений, смертей, разводов, установление отцовства... Во-вторых, прямо или косвенно право предусматривает те или иные модели поведения, которые закон посредством специальных положений оценивает как положительные или отрицательные, справедливые или несправедливые.

Эти правовые модели, в свою очередь, опираются на определенные системы ценностей. Индивиды принимают и усваивают эти модели тогда, когда они гармонически сочетаются с их личной системой ценностей. В тот момент, когда обнаруживаются параллели между правом и нравами в определенной сфере жизни, возникает искушение сказать, что индивиды «чтут» закон или что закон «пронизал собой нравы».

Можно утверждать, что право приспосабливается к нравам и оно только отражает определенное состояние общественных отношений в той или иной сфере жизни, в частности в семье. Полагаем, что можно верифицировать и первое и второе утверждение. Рассматривая эти положения, следует обратить внимание, каким образом у индивида с детских лет и до окончания подросткового возраста развивается система представлений о разных областях социальных отношений, которые регулируются правом, и как подобная система интегрирует или отторгает модели поведения, предписываемые правом.

Разумеется, эти модели поведения, как и ценности, на которые они опираются, сформированы не одним лишь правом. Правоведы не выдумывают их, а заимствуют из практической жизни и ценностных ориентаций социальной среды, характерной для определенной культуры, в которой они сами существуют. Причем зачастую самые новаторские из этих моделей типичны для поведения меньшинства.

В 1993 году была принята первая Конституция правового государства, в которой Россия была названа «социальным государством», были утверждены новые принципы не только в области охраны прав человека, но и в области защиты прав и свобод граждан. Эта Конституция стала настоящей революцией в области семейного права потому, что она закрепила победу определенных тенденций в данной области, о которых общественное мнение получило представление задолго до ее принятия.

В чем состоит революционное значение тех статей Конституции, которые нас интересуют и которые касаются положения семьи? Прежде всего, Конституция впервые в истории России утверждает принцип строгого равенства между полами как в семейных отношениях, так и в общественной жизни. Этот принцип обозначает разрыв с предыдущим законодательством в двух планах: в оценке назначения женщины и мужчины и, соответственно, модели поведения каждого из них. Статья 19 Конституции провозглашает, что «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации». Это решительный поворот во взглядах на индивида, так как соответствующая данному положению статья 35 Конституции 1977 года звучала совсем иначе, а именно: «Женщина и

мужчина имеют в СССР равные права» и далее речь шла об условиях, «позволяющих женщинам сочетать труд с материнством». Итак, в текст новой Конституции впервые внесены понятия «равные свободы» и «равные возможности для их реализации».

Новым является акцентирование понятий «права» и «свободы», поскольку в тексте предыдущей Конституции говорилось не о «правах и свободах», а о «правах, свободах и обязанностях». Два первых понятия неразрывно связаны с третьим, обязанностями женщины по отношению к государству. Кроме того, в предыдущем тексте речь шла не о правах **индивида**, а о правах гражданина.

Положение о равенстве между мужчиной и женщиной развернуто в двух аспектах. Статья 7 новой Конституции, впервые объявляющая о «государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства», позволяет пересмотреть тот подход к материнству, который сложился после Октябрьской революции 1917 года и для которого была характерна гипертрофированная оценка материнства в ущерб отцовству. До сих пор охрана семьи ассоциируется с охраной материнства и детства, эта увязка занимает, таким образом, основное пространство семейной жизни.

Вместе с тем статья 38 Конституции 1993 года по-своему интерпретирует принцип равноправия и объявляет о том, что «забота о детях и их воспитании — равное право и обязанность родителей». Итак, данная статья подводит итог полемике, начатой еще в период общественного обсуждения проекта Конституции 1977 года.

Статья 53 Конституции гласила, что «супруги полностью равноправны в семейных отношениях». Такая формулировка в реальной жизни вела к обратному, ибо она не утверждала равенства мужчины и женщины в реализации семейных обязанностей. Законодатели использовали эффект умолчания о принципе равенства между мужем и женой при исполнении семейных обязанностей, домашних работ и воспитательных задач, который мог бы легитимизировать разделение труда между ними.

Действительно, в 1977 году в обществе доминировал тип семьи, сконцентрированный вокруг фигуры матери. Это значительно осложняло развитие эгалитарной модели семьи.

И никакие торжественные декларации о равенстве мужчины и женщины в семейной и общественной жизни не снимали этого барьера.

Кодекс о браке и семье объявлял, что родители имеют равные права и равные обязанности. Но параллельно официальная идеология насаждала образ женщины — труженицы, матери, воспитательницы детей и домохозяйки, для которой семейные функции являлись частью общественных обязанностей. Источником такого представления было, с одной стороны, наследие Октябрьской революции, которая провозгласила, что считает «материнство социальной функцией, поскольку предполагалось отмирание семьи или, по меньшей мере, передача обществу части семейных функций по содержанию и воспитанию детей.

С той поры представление о роли женщины в семье и обществе, конечно, изменилось. Но традиционная идеология, какой она предстала в преамбуле Кодекса о браке и семье 1969 года и какую распространяют преподаватели, получившие образование в прошлые годы, осталась тесно связанная со старыми стереотипами. Речь идет не только о квазисакрализации материнства и обязанностей, с ним связанных, но и о законе, целью которого является укрепление семьи, основанной на чувствах взаимной любви, дружбы и уважения, свободных от всякого материального расчета. Закон закрепляет в качестве основных принципы любви и счастья, в частности, материнство и детство должны быть счастливыми. Данный закон восходит к эпохе, когда каждый гражданин имел также статус семьянина и развод становился препятствием для последующей профессиональной карьеры. Тем не менее число разводов в стране уже давно стало высоким.

В России семейное счастье, семейная жизнь есть результат взаимодействия всех членов семьи — их взаимной ответственности и солидарности. Каждый из них ощущает свой статус как статус равноправного члена семьи. Впрочем, девушки меньше говорят о равенстве, чем юноши, зато сильнее ощущают семейный авторитет и дисциплину. Сильно развитое чувство равенства у юношей коррелируется с более слабым ощущением семейной дисциплины и полным отрицанием семейного авторитета.

В России родительский авторитет равнозначен понятию прав и обязанностей, он практически не оспаривается подростками в спонтанных ассоциациях. Для них это гарантия охраны и безопасности. Их сопротивление родительскому авторитету обнаруживается другим, косвенным образом. В частности, можно заметить их требование свободы в той части ассоциаций, где семья сопоставляется со словами «принадлежать», «свобода», «быть совершеннолетним» и т. д.

Подростки достижение совершеннолетия символизируют, главным образом, с освобождением — в их представлении о свободе — от принуждения и родительского контроля, возможность самостоятельной, частной жизни. Очевидно, семья для подростков не только воплощение счастья, но и воплощение принуждения или сфера контроля.

Предположение о том, что юридические нормы, принимаемые в области семейного права, устанавливают определенные модели поведения, может показаться преувеличением. В действительности, как правило, законодатель не преследует этой цели. Он, скорее, стремится найти решение для тех или иных сложных проблематичных социальных ситуаций, устанавливая юридические нормы, которые делают возможным их регулирование с учетом интересов различных сторон или участников.

Известно, что правовые нормы прямо или косвенно отсылают к определенному типу индивидуального поведения, тем или иным межличностным отношениям и приобретают, таким образом, характер установки, имеющей ценность общей модели.

Тот факт, что в России законодатели преследовали дополнительные цели и сознательно стремились направлять индивидуальное поведение, не подлежит сомнению, но это не меняет сущности проблемы. Значение воспитания, на разных этапах по-разному распространявшего те или иные концепции семьи и социально-половых ролей семьи, было просто более очевидным, чем в других странах.

Как бы не менялись словесные категории в назначении семьи в обществе, семья остается основной ячейкой русского общества, ибо оно плохо стимулирует участие своих граждан в общественной жизни. Показателем эволюции — и психологи-

ческой, и социальной — станет тот момент, когда молодые люди в России начнут связывать со сферой жизни понятие солидарности, ценность которого они ощущают сегодня в семье.

2

Проблема становления и развития семьи и брака является одной из центральных в социальном праве и в целом в обществоведении. Эта проблема выступает объектом рассмотрения экономистов, философов и специалистов в области социологии и демографии, юриспруденции и медицины. Настоятельной является потребность скоординировать усилия специалистов общественных наук с целью обстоятельного изучения брака и семьи.

Известно, что современная семья переживает сложный этап эволюции — переход от традиционной модели к новой. Изменяются виды семейных отношений, иными становятся система власти и подчинения в семейной жизни, роли и функциональная зависимость супругов, положение детей. Многие ученые характеризуют нынешнее состояние семьи как кризисное. Это обусловлено объективными процессами изменения брачно-семейных отношений во всех экономически развитых странах, в сторону автономизации семьи, что неизбежно повлекло за собой снижение рождаемости, рост числа разводов и увеличение числа одиноких людей.

Исследования репродуктивного поведения семей в последние 30 лет определили печальную закономерность: более состоятельные классы общества испытывают гораздо меньшую потребность иметь детей, чем менее состоятельные. В 1991 году в стране родились 1,8 млн детей, в 1992 г. — 1,6 млн, в 1993 г. — всего 1,4 млн. Если прирост населения в России будет оставаться таким, то через тысячу лет от 148 млн россиян останется менее 150 человек. Самостоятельно регулируя семейные отношения, семья несет огромную ответственность за собственное выживание и воспитание полноценных граждан. Если на Западе этот процесс происходил постепенно, эволюционно, то в России его революционный характер привел к тому, что с 1980 по 1990 гг. количество людей, состоящих в браке, на 1000 человек уменьшилось на 1,7 пункта, а с 1990 по 1992 гг. на 1,8.

То есть всего за два года сократилось больше, чем за последние 10 лет и процесс этот стремительно набирает скорость.

Наряду с традиционными функциями, связанными с рождением и воспитанием ребенка, с решением повседневных проблем, семья призвана быть надежным психологическим «укрытием», помогающим человеку выживать в трудных, быстро меняющихся условиях современной жизни.

Семья как фундаментальный социальный институт сталкивается с непониманием тех сил, которые формируют сегодня процесс ее развития.

Семья выступает в качестве социального института в последней инстанции, обеспечивая своим членам экономическую, социальную и физическую безопасность; заботу о малолетних, престарелых и больных; условия для социализации детей, молодежи, объединяя своих членов чувством любви, общности и давая возможность делить с другими трудности и радости жизни.

Сегодня вопросы уровня жизни, социальной и демографической политики явно вытесняются на второй план. Нынешнее состояние защиты семей с детьми показывает отношение государства к институту семьи, степень его ответственности за воспроизводство населения, готовность поддержать семьи, в которых родились и воспитывались дети. Под угрозой оказались здоровье и благополучие самого ценного достояния нации — подрастающего поколения, будущего страны.

Средняя величина семьи за последние три десятилетия сократилась и составила 3,2 человека в городах и 3,3 — в сельской местности. Как показали исследования, сокращение величины семьи за последние три десятилетия обусловлено следующими факторами:

- ростом числа малодетных семей;
- приростом числа молодых семей вследствие снижения возраста вступления в брак;
- тенденцией к отделению молодых семей от родителей (нуклеаризация);
- увеличением доли семей с одним родителем в результате разводов, смерти одного из супругов и рождения детей одинокими матерями.

Сегодня преобладающий тип семьи — это **простые нуклеарные семьи**, состоящие из супругов с детьми или без них (6,7 %

семей). Семьи этого типа делятся примерно поровну на три части: без детей (молодые семьи, еще не имевшие детей и старые, где взрослые дети живут отдельно); с одним ребенком; с двумя детьми. Еще 12 % супружеских пар живут с одним из родителей супругов или с другими родственниками.

Сложных семей, включающих две супружеские пары или более, в России очень мало — всего 3,4 %, что подтверждает интенсивность нуклеаризации семей.

Значительную долю составляют **неполные семьи** — 13 %. В подавляющем числе случаев это семьи одиноких матерей, разведенных женщин и вдовцов. Обычно в этих семьях — один, реже два ребенка.

Данная типология семей используется при разработке материалов переписи населения. В ее основу положены такие критерии, как брачное состояние, родственные связи и наличие детей.

Для целей государственной семейной политики типы семей выделяются по иному основанию — объективному риску социальной уязвимости, а значит, нуждаемости в социальной поддержке государства, особых льготах и услугах. Поскольку в семье один кормилец, в трудных материальных условиях находится большинство семей одиноких матерей. В трудных материальных условиях находятся семьи с малолетними детьми (в возрасте до трех лет). Таких семей около 6 млн.

Семья на современном этапе общественно-политического развития сталкивается с социально-политическими и правовыми проблемами такого плана, которые могут причинить вред жизнедеятельности семьи. Это значит, что семья только тогда будет способна справиться со своими задачами, когда часть проблем возьмет на себя общество и за их решение семья не будет нести ответственности.

Учитывание границы социальной системы семьи, ее специфические индивидуальные особенности на современном этапе невозможно без рассмотрения метода регулирования семейно-правовых отношений.

Одной из особенностей семейно-правовых отношений традиционно считалось то, что семейные отношения регулировались императивным методом. До принятия нового Семейного кодекса практически все семейные законодательства были

императивными. Однако преобладание императивных норм в семейном праве вступило в противоречие с потребностями реальной жизни. Необходимо было предоставить участникам семейных отношений большую свободу в определении содержания своих отношений.

Что же из себя представляет императивный и диспозитивный методы как таковые?

Императивное регулирование семейно-правовых отношений приводило к тому, что содержание прав и обязанностей участников семейных правоотношений определялось законом и не могло быть изменено соглашением этих лиц. Например, правовой режим имущества супругов не мог быть изменен с помощью брачного договора. Такая модель регулирования семейных отношений приводила к подавлению воли их участников, лишала правовое регулирование гибкости, поскольку во всех случаях применялась одна и та же модель, императивно установленная законодателем.

Диспозитивное семейно-правовое регулирование осуществляется прямо противоположным образом. Государственная власть принципиально воздерживается от непосредственного властного регулирования отношений. Здесь власть не ставит себя мысленно в положение единственного определяющего центра, а наоборот, представляет такое регулирование множеству маленьких центров. Эти маленькие центры предполагаются носителями собственной воли и собственной инициативы. Именно им предоставлено регулирование взаимных отношений между собой. Государство занимает положение органа, охраняющего то, что будет определено выработанными взаимными отношениями.

При создании нового Семейного кодекса был сделан сознательный выбор в пользу диспозитивного регулирования, именно потому оно наделяет участников семейных отношений правом самим определять их содержание. Государство сознательно воздерживается от навязывания членам семьи своей воли, предоставляя им самим решать, какая модель семейных правоотношений для них более приемлема.

Семейное право регулирует не все, а лишь незначительную часть семейных отношений, устанавливает их внешние границы. Внутри этих отношений субъекты действуют свобод-

но. Право с помощью императивных норм определяет условия вступления в брак и прекращения брака, порядок установления правовой связи между родителями и детьми и лишения родительских прав.

Супруги могут регулировать свои личные отношения в браке как угодно, заключать любые соглашения, но они не будут иметь юридического характера. Они могут договориться, как распределить между собой домашние обязанности, но их соглашение лежит вне сферы права, поскольку брачный договор, согласно пункту 3 статьи 42 СК не может регулировать личные неимущественные отношения супругов.

Свобода воли, возможность регулировать отношения своими соглашениями всегда была присуща семейно-правовому регулированию, но находилась за рамками права. То же касается родительских прав: определяя их начало и конец и устанавливая общие рамки их осуществления, право не запрещает родителям внутри этих рамок регулировать свои взаимоотношения по воспитанию детей любыми соглашениями, но эти соглашения также не имеют юридического характера.

Перемены, происшедшие в обществе: изменение общественного строя, реформирование отношений собственности, освобождение гражданского оборота из-под гнета административно-командной системы, усиление защиты прав личности не могли не сказаться и на регулировании семейных отношений. Эти отношения неразрывно связаны с другими имущественными отношениями. Невозможно, например, вести предпринимательскую деятельность, не имея возможности с помощью брачного контракта отвести от себя угрозу раздела всего имущества предприятия по иску другого супруга. С другой стороны, семейные отношения, в силу своей тесной связи с личностью, затрагивают глубинные основы человеческого существования и вмешательство в них со стороны государства должно быть строго ограничено.

В Семейном кодексе везде, где это только допустимо, регулирование семейных отношений осуществляется диспозитивными нормами, предоставляющими участникам семейных отношений возможность самим определить содержание своих правоотношений с помощью брачных, алиментных и иных соглашений. Следовательно, если стороны избрали для себя,

скажем, режим раздельного имущества, то государство будет признавать их выбор и охранять их от права, связанного с режимом раздельности.

Если супруги не пожелали заключить брачный договор, к их имущественным отношениям, установленными диспозитивной нормой, будут применяться правила о совместной собственности супругов. Рядом с этими диспозитивными нормами в семейном законодательстве неизбежно должно присутствовать определенное количество императивных норм, предусматривающих общие запреты, которые нельзя нарушать при заключении соглашений.

Увеличение числа диспозитивных норм в семейном законодательстве явилось одним из основных результатов реформы законодательства о браке и семье. В настоящее время можно сказать, императивно-дозволительный метод регулирования семейных отношений уступил место диспозитивному.

В зависимости от степени определенности содержания нормы, от указания на то, в какой мере принимать самостоятельные решения, нормы делятся на абсолютно определенные и относительно определенные. Абсолютно определенные нормы, с исчерпывающей полнотой устанавливающие содержание регулируемого отношения и не нуждающиеся в конкретизации, в семейном праве встречаются редко. Это происходит не из-за несовершенства семейного законодательства, а в силу принципиальной невозможности жестко и однозначно урегулировать содержание семейных отношений. Почти во всех нормах семейного права содержатся понятия, которые не определены и не могут быть определены в законе: нуждаемость, наличие необходимых средств, недостойное поведение, жесткое обращение с детьми, злоупотребление родительскими правами, непродолжительность брака и т. д. Все эти категории нуждаются в конкретизации, которая чаще всего производится судом, реже — органами опеки и попечительства.

Необходимость конкретизирующей деятельности правоприменительных органов при регулировании семейных отношений возникает потому, что сами семейные отношения и обстоятельства, характеризующие их в каждом отдельном случае, настолько специфичны, что нуждаются в гибком индивидуальном подходе.

Проблема семьи, в том числе и многодетной, ее социальная и правовая защищенность долгое время декларировалась как забота о семье. Конкретной же помощи ей не оказывалось, оставляя детей и родителей из многодетных и неблагополучных семей один на один со сложнейшими педагогическими, психологическими и экономическими проблемами.

Определяющее значение в социальной защите имеет государственная экономическая и социальная политика, от которой зависит занятость населения в сферах общественного труда, благосостояние и доходы семей.

К настоящему времени сложились четыре основные формы государственной защиты и помощи семьям, имеющим детей.

Семья имеет право получить денежные выплаты (пенсии или пособия) на детей в связи с рождением и содержанием детей.

Семья имеет право получить на детей трудовые, налоговые, жилищные, кредитные, медицинские и другие льготы.

Семья имеет право получить конкретную психологическую, юридическую, педагогическую помощь, консультирование и другие социальные услуги.

Демографическая ситуация в России такова, что с каждым годом все больше людей нуждаются в помощи и защите государства в экономическом и правовом порядке. Тяжелыми демографическими и социальными последствиями грозят увеличение числа неполных семей, расширение масштабов социального сиротства, преступности, алкоголизма, наркомании, проституции. В связи с этим задачами правовой и социальной защиты станут реализация установленных законом социальных прав и минимальных социальных гарантий гражданам, прежде всего, в области пенсионного обеспечения, социального обслуживания, материальной поддержки семей с детьми, а также другая адаптация системы социальной защиты к изменяющимся социально экономическим условиям, включая развитие сети учреждений социального обслуживания, расширение перечня предоставляемых населению социальных услуг, поддержку негосударственных форм социальной помощи, подготовку кадров социальных работников, совершенствование

организации социальной защиты на основе формирования законченных социальных технологий дифференцированного подхода к различным категориям населения и типам семей адресной социальной помощи, непосредственно связанной с конкретными потребностями получателя, широкое использование активных форм социальной поддержки населения (социальная и психологическая адаптация населения, содействие самореализации и самообеспечению, профессиональной ориентации и т. д.). Большое значение в социальной защите семьи имеет совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы.

Представляется целесообразным рассмотреть один из важных вопросов правового регулирования — это соотношение имущественных и личных отношений в семье как социальном институте, потому что часть семейных отношений поддается правовому регулированию. Известно, что имущественные семейные отношения также поддаются правовому регулированию. С принятием нового ГК возникает вопрос, совпадают ли личные неимущественные отношения, регулируемые семейным и гражданским правом, по своему составу. Ранее действовавшее гражданское законодательство относило к сфере гражданско-правового регулирования помимо имущественных отношений личные неимущественные отношения, связанные с имущественными, а также личные неимущественные отношения, не связанные с имущественными.

Нельзя считать совершенно случайным и то, что в ст. 2 нового Семейного кодекса говорится об «установлении» порядка и условий вступления в брак, его расторжение и признание его недействительным и о «регулировании» других семейных отношений. В Семейном кодексе не проводится четкого различия между «регулированием», с одной стороны, и «установлением», с другой.

В литературе по семейному праву в разное время также разрабатывались теории, в соответствии с которыми семейное право не регулирует, а лишь устанавливает и охраняет личные неимущественные отношения. В науке существует точка зрения, которая утверждает, что право устанавливает лишь внешние границы семейно-правовых состояний: брака, родства, усыновления и т. д., но не регулирует их внутреннюю приро-

ду, лежащую во внеправовой сфере. Поэтому правом устанавливаются лишь условия, при которых личные семейные отношения возникают и прекращаются, существа же этих отношений оно не касается. Правовое регулирование необходимо в семье, если нарушаются субъектами этих отношений права других членов семьи.

Применительно к личным семейным отношениям объективные возможности юридического нормирования оказываются существенно ограничены, так как эти отношения связаны с внутренним миром переживаний, которые не подлежат контролю.

Для решения конкретных задач социальной защиты семьи в области личных отношений право определяет внешние границы их начала и окончания, такие как: вступление в брак, прекращение брака, установление отцовства, лишение родительских прав и т. д.

Кроме того, право устанавливает некоторые общие императивные запреты, общие рамки, в которых осуществляются личные семейные отношения, само содержание которых находится вне сферы правового регулирования. Например, закон не определяет формы и способы воспитания детей, но запрещает злоупотребления этими правами. Еще менее урегулированы правом личные неимущественные отношения супругов. Действительно, мы видим, что право не регулирует и не может регулировать ни интимную жизнь, ни их личные взаимоотношения.

Приведенные рассуждения подтверждают тот факт, что имущественным отношениям в предмете семейного права отводится больше места, чем личным неимущественным. Здесь следует отметить специфику семейных отношений. Семейные отношения носят длящийся характер, тесно связаны с определенными субъектами и являются строго личными и в связи с этим являются неотчуждаемыми ни в порядке универсального правопреемства, ни по соглашению сторон.

В основе семейных отношений лежат потребности физической природы и нравственного чувства. Семейные права ставят в определенную личную зависимость одного члена семьи от другого и создают определенное положение для иных. Семейным отношениям присущ особый личностно-довери-

тельный элемент, отсутствующий в других отраслях права. Семейные отношения, в которых отсутствует личностно-доверительный момент, существуют искусственно. Они в большинстве своем должны быть прекращены или урегулированы.

Связь с потребностями физической природы и нравственного чувства, так же, как и личностно-доверительная — основа семейных отношений. Современное право принципиально воздерживается от вторжения в интимную сферу отношений людей. В дореволюционной России запрещались браки с лицами 60 лет, именно потому, что целью брака предполагалось рождение детей, невозможное за пределами определенного возраста. Современное право не знает таких ограничений. Действительным будет и брак престарелых лиц, в котором физическое общение заведомо невозможно. Для управления государственной семейной политикой созданы соответствующие комитеты в обеих палатах Федерального собрания России, в Администрации Президента РФ. Эти структуры координируют проведение семейной политики в органах исполнительной власти.

В настоящее время действуют 115 центров социальной помощи семье и детям, 36 центров психолого-педагогической помощи населению, 132 социальных приюта для детей и подростков, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями. В ряде территорий функционируют комплексные центры социальной помощи населению, в которых предусмотрена работа с семьей и детьми.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Государственная служба социальной помощи семье: Сборник материалов из практики работы / Комитет по делам семьи и демографической политики при Совете Министров РСФСР. М., 1991.*
2. *Грacheв В.А. Супруги, родители, дети, их права и обязанности. М., 1988.*
3. *Иванкина Т.В, Чернышева Е.Ф. Государственная помощь семьям, имеющим детей. М.: Юрид. лит-ра, 1985.*

4. *Кодекс о браке и семье РСФСР. М.: Юрид. лит-ра, 1989.*
5. *Матвеева Г.К. Советское семейное право. М.: Юрид. лит-ра, 1985.*
6. *О положении семей в РФ. М.: Юрид. лит-ра, 1994.*
7. *Права и защита семьи государством. М.: Наука, 1987.*
8. *Советское право. М: Юрид. лит-ра, 1990.*

ТЕМА 8.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ И ПРОБЛЕМА ВЗАИМООТНОШЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ И ДЕТЕЙ

План

- 1. Правоотношения родителей и детей.*
- 2. Права несовершеннолетних детей.*
- 3. Права и обязанности родителей.*

1

Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что семья находится под защитой государства и укрепление семьи — одно из важных направлений социальной программы развития нашего общества. Государство на современном этапе проявляет заботу о семье путем создания и развития широкой сети родильных домов, детских садов и яслей, школ-интернатов и других детских учреждений, организации и совершенствования службы быта и общественного питания, выплаты пособий по случаю рождения ребенка, предоставления пособий и льгот одиноким матерям и многодетным семьям, а также других видов пособий и помощи семье.

Действующее семейное законодательство устанавливает условия и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми, устанавливает алиментные обязательства членов семьи, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей.

Особое место в системе права занимают правоотношения родителей и детей. Эти отношения регулируются Семейным кодексом РФ, который вступил в силу с 1 марта 1996 г.

Известно, что взаимоотношения детей и родителей охватывают целый ряд вопросов: это и проблемы установления происхождения детей, и права несовершеннолетних детей, и права и обязанности родителей по отношению к своим детям.

Нормы права, непосредственно посвященные правам несовершеннолетних детей, впервые появились в российском за-

конодательстве лишь с принятием нового Семейного кодекса. До этого времени права детей рассматривались сквозь призму правоотношений родителей и детей. Дети же при этом часто в силу своей недееспособности оказывались не в положении самостоятельных носителей прав, а в положении пассивных объектов родительской заботы. Включение в Семейный кодекс отдельной главы, посвященной правам несовершеннолетних детей, явилось важным шагом на пути правового совершенствования взаимоотношений родителей и детей.

Особый приоритет в законодательстве имеет семейное воспитание детей, забота об их развитии и благосостоянии, обеспечение защиты их прав и интересов. Впервые в Семейном кодексе определены основы правовой защиты детей от насилия в семье. В законе общее понятие «родительские права и обязанности» объединяет целую группу имущественных и неимущественных прав и обязанностей, которые принадлежат родителям как субъектам родительских правоотношений. Отмечено, что большинство этих прав и обязанностей связывает родителей и ребенка. Связь родителей и ребенка носит двухсторонний характер, ведь правоотношения возникают между ребенком и каждым из его родителей, и здесь права родителей и права детей не всегда корреспондируют друг другу. Понятие прав детей шире по объему, чем родительские права и в основном носят абсолютный характер, им уделяется наибольшая доля внимания. Как подтверждение этому законодатель в Семейном кодексе подробно регламентирует права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей, защите их прав и законных интересов.

Юридическим фактом, на основании которого возникают правоотношения между родителями и детьми, является происхождение детей от родителей, удостоверенное в установленном законом порядке. Впервые это положение было сформулировано в Декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния» (СУ РСФСР, 1917, № 11, ст. 160). Этим декретом были полностью уравнены дети, рожденные в браке, и внебрачные дети, и тем самым было ликвидировано само понятие незаконнорожденности.

Происхождение детей от конкретных лиц должно быть удостоверено в установленном законом порядке. Таким поряд-

ком является регистрация ребенка в органах ЗАГСа. На основании регистрации выдается свидетельство о рождении ребенка, которое является доказательством происхождения ребенка от указанных в нем родителей (родителя).

Установление происхождения от матери чаще всего не вызывает затруднений. Доказательствами, подтверждающими рождение ребенка данной женщиной, обычно являются документы, выдаваемые медицинским учреждением, в котором происходили роды. В случае рождения ребенка вне медицинского учреждения, происхождение ребенка от матери может быть подтверждено медицинскими документами, составленными медицинскими работниками, присутствующими при родах, а если роды протекали без медицинской помощи — свидетельскими показаниями и иными доказательствами.

Установление происхождения ребенка от отца значительно сложнее. Если ребенок родился в зарегистрированном браке, действует презумпция отцовства матери ребенка, для этого достаточно предъявления свидетельства о браке. Презумпция отцовства действует и в случае рождения ребенка в течение трехсот дней с момента расторжения брака, смерти мужа или признания брака недействительным. Если ребенок родился в течение указанного периода, доказывать отцовство бывшего супруга его матери не требуется. Если роды произошли по истечении трехсот дней, презумпция отцовства перестает действовать.

Если мать ребенка, рожденного в зарегистрированном браке, заявляет, что отцом ребенка является не ее супруг или бывший супруг, презумпция отцовства ее мужа не применяется и отцовство устанавливается так же, как в отношении детей, рожденных вне брака. Действительный отец ребенка может признать отцовство добровольно. Если же он отказывается это сделать, отцовство может быть установлено в судебном порядке.

Если отец и мать не состоят между собой в зарегистрированном браке, отцовство может быть установлено добровольно, путем подачи этими лицами совместного заявления в органы ЗАГСа (ст. 48 СК РФ). Добровольное установление отцовства является юридическим актом отца ребенка, не состоящего в браке с его матерью, направленным на возникновение

родительских правоотношений между ним и ребенком. Признание отцовства требует наличие у лица полноценного сознания и воли. Поэтому отец, признанный недееспособным в результате психического расстройства, не может добровольно признать свое отцовство. Тем не менее это ограничение не распространяется на несовершеннолетних и ограниченно недееспособных лиц.

Признание отцовства не может быть отозвано в дальнейшем, в этом смысле его можно назвать бесповоротным юридическим актом. Однако отцовство может быть оспорено данным лицом, если впоследствии он узнал о том, что в действительности не является отцом ребенка. В то же время лицо, знавшее в момент установления отцовства в добровольном порядке о том, что оно не является действительным отцом ребенка, впоследствии лишается права ссылаться на это обстоятельство при оспаривании отцовства (п. 2 ст. 52 ГК). Данное правило призвано защитить интересы ребенка.

Для добровольного установления отцовства недостаточно волеизъявления одного отца. Обычно требуется, чтобы мать также выразила свою волю на установление правоотношений между отцом и ребенком. Однако, если мать ребенка умерла, признана недееспособной, лишена родительских прав или если невозможно установить место ее нахождения, отец ребенка вправе самостоятельно подать заявление об установлении отцовства в органы ЗАГСа. В этом случае он должен получить согласие органов опеки и попечительства на установление отцовства. Если органы опеки и попечительства отказываются дать свое согласие, отказ может быть оспорен в судебном порядке.

В некоторых случаях подача совместного заявления об установлении отцовства после рождения ребенка оказывается невозможной или затруднительной. Такая ситуация может сложиться, если отец ребенка находится при смерти, ожидает призыва в армию, планирует отъезд на длительное время, если его работа связана с риском для жизни и т. д. При наличии подобных обстоятельств родители будущего ребенка, не состоящие между собой в браке, вправе подать совместное заявление об установлении отцовства в органы ЗАГСа в период беременности матери (ч. 2 п. 4. ст. 48 СК). Запись о родителях на

основании такого заявления производится только после рождения ребенка, поэтому до этого момента любой из родителей вправе отозвать сделанное заявление.

Добровольное установление отцовства отнюдь не всегда имеет место. Нередки случаи, когда отец ребенка, рожденного вне брака, отказывается подать заявление о регистрации отцовства. В такой ситуации с целью защиты интересов ребенка возможно установление отцовства в судебном порядке. В соответствии со статьей 49 СК предъявить иск об установлении отцовства вправе один из родителей ребенка, чаще всего это делает мать, но при определенных обстоятельствах иск может быть предъявлен и отцом ребенка, также это может быть опекун или попечитель ребенка, лицо, на иждивении которого находится ребенок, а также сам ребенок после достижения им совершеннолетия. Несовершеннолетняя мать ребенка вправе самостоятельно предъявить иск об установлении отцовства в судебном порядке с четырнадцатилетнего возраста (п. 3 ст. 62 СК).

Следует обратить внимание на то, что не требуется получения согласия ребенка, не достигшего совершеннолетия, на установление отцовства как в добровольном, так и в судебном порядке, что в настоящее время не совсем справедливо. Однако установление отцовства в отношении лица, достигшего возраста 18 лет, допускается только с его согласия, а если оно недееспособно, с согласия его опекуна или органа опеки/попечительства. Такое ограничение предусмотрено потому, что в соответствии с существующей в нашей стране концепцией родительских прав и обязанностей большинство из них прекращается после достижения ребенком совершеннолетия.

Из этого факта вытекает вывод о том, что до достижения совершеннолетия установление отцовства отвечает интересам ребенка, поскольку это дает ему право на получение содержания, воспитания и защиты со стороны родителей. После достижения ребенком совершеннолетия картина меняется, поскольку совершеннолетнее лицо более не нуждается в этом, а родитель, напротив, может быть заинтересован в получении алиментов от ребенка. Однако эти соображения нельзя признать обоснованными. Установление отцовства в отношении несовершеннолетних детей далеко не всегда отвечает их интересам.

Поэтому нет никаких оснований не учитывать мнения ребенка до 18 лет и не позволить суду руководствоваться принципом защиты его интересов при вынесении решения.

Семейный кодекс не устанавливает никаких сроков для подачи заявления в суд об установлении отцовства. Такое заявление может быть подано в любое время, независимо от того, сколько времени прошло с момента рождения ребенка, так как для таких требований не установлен срок давности.

Дела об установлении отцовства рассматриваются в порядке искового производства. Иск предъявляется к предлагаемому отцу, если он отказывается от добровольного установления отцовства в органах ЗАГСа в порядке, предусмотренном п. 4 ст. 48 СК, а если мать препятствует подаче заявления — то к матери.

Семейный кодекс отменил все предусматривавшиеся прежним законодательством формальные основания, подтверждающие происхождение ребенка от данного мужчины. Теперь судья больше не связан никакими конкретными обязательствами и должен принимать любые доказательства, подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица.

Суд может также назначить экспертизу для установления отцовства. Более доступная и широко распространенная экспертиза крови не может дать достоверного положительного результата, но может дать достоверный отрицательный результат. Поэтому в некоторых случаях ее проведение целесообразно. Важное значение здесь может иметь и медицинская экспертиза на предмет установления способности ответчика к зачатию ребенка. Единственной экспертизой, позволяющей установить происхождение ребенка от того или иного лица, является генная дактилоскопия.

Статья 50 СК допускает установление факта признания себя отцом ребенка после смерти лица, которое признавало себя его отцом... Установление этого факта производится в порядке особого производства. Чаще при установлении факта признания отцовства допускаются все средства доказывания. Чаще всего доказательствами являются показания свидетелей и письменные документы, в которых отец называл ребенка своим, анкеты, заявления и т. д. Если суд считает их достаточными, отцовство признается установленным. В случае, если отцовство

в отношении ребенка не признано добровольно и не установлено в судебном порядке, запись об отце ребенка в книге записей рождения делается по указанию матери. Фамилия отца ребенка записывается по фамилии матери, а имя и отчество отца по ее указанию.

При этом, поскольку отцовство не было установлено, никакой правовой связи между ребенком и лицом, которое записано в качестве отца, не возникает. В книге записи рождений об этом делается специальная отметка. Отец и мать, состоящие в браке между собой, записываются родителями ребенка в книге записей рождений по заявлению любого из них (ст. 51 СК).

Запись о матери производится на основании документов, подтверждающих рождение ею ребенка. Запись об отце ребенка производится на основании предъявленного в органы ЗАГС свидетельства о браке родителей ребенка. Запись об отце ребенка, родившегося от лиц, не состоявших между собой в браке, устанавливается путем подачи совместного заявления отцом и матерью ребенка.

Совместное заявление о записи родителей может быть подано и в том случае, если родители или один из них не достигли совершеннолетия. Это прямо предусмотрено п. 4 ст. 62 СК, в соответствии с которым несовершеннолетние родители имеют право признавать свое отцовство и материнство на общих основаниях.

В случае рождения ребенка у матери, не состоящей в браке, при отсутствии совместного заявления родителей, или при отсутствии решения суда об установлении отцовства фамилия отца ребенка в книге записей рождения записывается по фамилии матери, имя и отчество отца ребенка — по ее указанию.

Определенные проблемы с записью о родителях ребенка могут возникнуть и при применении современных технологий искусственного репродуктивного человека. Ст. 51 ч. 1 п. 4 охватывает любые ситуации, когда в качестве родителей ребенка записываются лица, давшие свое согласие на применение метода искусственного оплодотворения или на имплантацию эмбриона при условии, что вынашивает и рождает ребенка именно та женщина, которая дала согласие на применение в отношении нее названных методов с целью рождения ее ребенка. В

данном случае не имеет значения, являются ли оба супруга (или один из них) генетическими родителями или нет. В любой ситуации они записываются родителями рожденного в результате применения данных методов ребенка и обязуются не устанавливать личность донора. Донор, со своей стороны, также обязуется не устанавливать ни личности реципиентки, ни ребенка, родившегося в результате применения метода искусственной репродукции.

Часть 2. п. 4 предусматривает принципиально иную ситуацию, когда оплодотворенная яйцеклетка пересаживается в организм генетически посторонней женщины, которая вынашивает и рождает ребенка не для себя, а для бездетной супружеской пары.

Семейный кодекс исходит из общего принципа, что матерью ребенка является именно та женщина, которая его родила. Поэтому в целях охраны материнства и детства СК ставит возможность записи супружеской пары, давшей свое согласие на имплантацию эмбриона другой женщине, в качестве родителей ребенка, в зависимости от согласия женщины, родившей ребенка (суррогатной матери.) Семейный кодекс не предусматривает срока, в течение которого суррогатная мать может дать такое согласие. Таким сроком должен быть признан период, установленный законодательством об актах гражданского состояния для регистрации рождения ребенка в органах ЗАГСа.

В настоящее время в соответствии с инструкцией о порядке регистрации актов гражданского состояния в РСФСР (п. 8) этот срок составляет один месяц. Применение метода искусственного зарождения ребенка допускается в нашей стране только по медицинским показаниям. Тем не менее в условиях российской действительности, отсутствия надежной законодательной базы и низкого уровня жизни большого количества населения вероятность распространения суррогатного коммерческого материнства достаточно велика.

Зарубежная практика дает нам множество примеров, когда из-за нежелания суррогатной матери отдавать ребенка возникают трудноразрешимые и с юридической и с нравственной точки зрения конфликты.

Зависимость возможности записи лиц, давших свое согласие на имплантацию эмбриона другой женщине в целях его

вынашивания, от желания последней — один из немногих механизмов в рамках семейного права, позволяющих в определенной степени избежать коммерческого использования этого метода. Кроме того, дополнительной гарантией, позволяющей сократить возможность коммерциализации суррогатного материнства и по возможности исключить проблемы, возникающие в связи с нежеланием суррогатной матери отдавать ребенка бесплодной супружеской паре, может быть выбор в качестве такой суррогатной матери родственницы одного из супругов или иного близкого им человека, которого трудно заподозрить в корыстном интересе.

Согласие женщины, родившей ребенка должно быть выражено в письменной форме и удостоверено руководителем медицинского учреждения, в котором была проведена имплантация эмбриона. Супругам в таком случае должна быть выдана справка этого медицинского учреждения обычного образца о рождении у них ребенка, которая затем предоставляется в органы ЗАГСа для регистрации рождения ребенка.

В том случае, если суррогатная мать отказывается дать свое согласие на запись других лиц в качестве родителей ребенка и хочет оставить ребенка у себя, она на основании справки медицинского учреждения, в котором произошли роды, сама регистрирует в органах ЗАГСа рождение ребенка.

Запись родителей в книге записей рождений может быть оспорена только в судебном порядке по требованию лица, записанного в качестве отца или матери ребенка, либо лица, фактически являющегося одним из родителей, а также самого ребенка по достижении им совершеннолетия, опекуна (попечителя) ребенка, опекуна родителей, признанных судом недееспособными.

В целях охраны прав и интересов родителей и детей СК отменил годичный срок для оспаривания отцовства (п. 5 ст. 49 КоБС). Теперь возможность подачи в суд иска об оспаривании отцовства и материнства не ограничена никаким сроком.

Супруг, давший в порядке, установленном законом, согласие в письменной форме на применение метода искусственного оплодотворения или на имплантацию эмбриона, не вправе при оспаривании отцовства ссылаться на эти обстоятельства. Супруги, давшие согласие на имплантацию эмбриона другой

женщине, а также суррогатная мать не вправе при оспаривании материнства и отцовства после совершения записи родителей в книге записей рождений ссылаться на эти обстоятельства.

Дети, рожденные вне брака, но чье происхождение было надлежащим образом удостоверено, имеют те же права и обязанности по отношению к своим родителям и родственникам, что и дети, рожденные в браке. Происхождение ребенка, не удостоверенное в соответствии с требованиями закона, не является основанием возникновения взаимных прав и обязанностей родителей и детей. У ребенка, рожденного женщиной, не состоящей в браке, отцовство в отношении которого не было установлено ни в добровольном, ни в судебном порядке, правоотношения возникают только с его матерью и ее родственниками (ст. 53 СК РФ).

2

Как уже упоминалось ранее, нормы права, посвященные правам несовершеннолетних детей, впервые появились в российском законодательстве лишь с принятием нового Семейного кодекса. С 15 сентября 1990 г. Россия является участницей Конвенции ООН о правах ребенка. В соответствии со ст. 15 Конституции данная Конвенция является частью российского законодательства. Ее нормы подлежат непосредственному применению. В соответствии с этим международным документом Россия приняла на себя многочисленные обязательства по обеспечению прав ребенка, которого Конвенция рассматривает как самостоятельную личность, наделенную правами и способную в той или иной степени к самостоятельному осуществлению и защите. Такой же подход к проблеме прав ребенка содержится и в Семейном кодексе.

Каждый ребенок в соответствии с Конвенцией, имеет право на сохранение своей индивидуальности. Индивидуализирующими признаками является имя, фамилия, гражданство, семейные связи. Право ребенка на имя закреплено в ст. 58 СК. Имя ребенку дается по соглашению между родителями. При этом родители могут дать ребенку любое имя, какое пожелают. Отчество ребенка определяется именем отца. Однако новое семейное законодательство относит решение вопроса о присвое-

нии ребенку отчества к компетенции субъектов РФ. Дело в том, что не все народы, населяющие Россию, имеют традицию именовать людей не только по имени, но и по отчеству. Фамилия ребенка определяется фамилией родителей. Если родители носят разные фамилии, то вопрос о фамилии ребенку решается по соглашению между ними, если иное не предусмотрено законодательством субъектов РФ.

В данном случае субъекты РФ также вправе установить иные правила выбора фамилии ребенку в соответствии со своими национальными традициями. Однако принимаемые ими нормы не должны нарушать принципы равноправия супругов в браке. Если родители не могут прийти к соглашению относительно выбора имени или фамилии ребенка, спор между ними разрешается органами опеки и попечительства.

Если отцовство в отношении ребенка не было установлено, имя ребенку дается по указанию матери, отчество присваивается по имени лица, записанного по указанию матери в качестве отца, фамилия — по фамилии матери.

Родители вправе изменить имя или фамилию ребенка только по достижении им 16-летнего возраста. По достижении 16 лет лишь сам ребенок может в обычном порядке, предусмотренном для изменения имен и фамилий, ходатайствовать об их изменении. Если ребенку еще не исполнилось 16 лет, родители вправе по взаимному согласию обратиться в орган опеки и попечительства с просьбой об изменении ребенку имени и фамилии. Орган опеки и попечительства разрешает этот вопрос, исходя из интересов ребенка.

В случае, когда родители ребенка прекратили совместную жизнь, родитель, с которым проживает ребенок, вправе просить органы опеки и попечительства присвоить ему свою фамилию. Орган опеки и попечительства принимает решение, которое в наибольшей степени соответствует интересам ребенка. Если отцовство в отношении ребенка не установлено и ему была присвоена фамилия матери, которую последняя носила в момент регистрации ребенка, а в дальнейшем фамилия матери изменилась, она может просить орган опеки и попечительства изменить и фамилию ребенка.

Если ребенок достиг возраста 10 лет, изменение его имени или фамилии невозможно без его согласия, что является

важной гарантией прав ребенка на сохранение своей индивидуальности.

Ст. 12 Конвенции и ст. 57 СК предусматривают право ребенка свободно выражать свое мнение. Закон не содержит указания на минимальный возраст, начиная с которого ребенок обладает этим правом. В Конвенции закреплено, что такое право предоставляется ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды. Следовательно, как только ребенок достигнет достаточной степени развития для того, чтобы это сделать, он вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы. Согласно ст. 57 СК, учет мнения ребенка, достигшего 10-летнего возраста, обязателен.

Учет мнения ребенка предполагает, что оно, во-первых, будет заслушано, во-вторых, при несогласии ребенка лица, решающие вопросы, затрагивающие его интересы, обязаны обосновывать, по каким причинам они сочли необходимым не следовать пожеланиям ребенка. Новое семейное законодательство тем не менее придает воле ребенка существенное значение. В целом ряде случаев определенные действия не могут быть совершены, если ребенок старше 10 лет возражает против этого. Речь идет об изменении имени и фамилии ребенка, восстановления родителей в родительских правах, усыновлении ребенка, изменении даты и места рождения ребенка при усыновлении, записи усыновителей в качестве родителей ребенка, изменении фамилии и имени ребенка при отмене усыновления и передаче ребенка на воспитание в приемную семью.

Восстановление в родительских правах, установление и передача в приемную семью приводят к изменению всей жизни ребенка и вынуждают его жить с определенными лицами одной семьей. Такие действия не могут быть совершены против желания ребенка, даже если оно представляется неразумным и необоснованным. Ребенок не вещь, и невозможно передать его кому-либо на воспитание и заставить его жить с этими лицами одной семьей против его воли.

Одним из важнейших прав ребенка является его право на семейное воспитание, предусмотренное п. 2 ст. 54 СК. Это право прежде всего заключается в обеспечении ребенку возможности жить и воспитываться в семье, т.к семейное воспитание является наилучшей формой воспитания ребенка, которую знает человечество.

Задачей семейного законодательства является защита прав ребенка на воспитание в семье. Обычно речь идет о проживании ребенка в семье своих родителей. В этой ситуации законодательство, как правило, выполняет чисто охранительную функцию, ограждая семью от незаконных посягательств извне, воздерживаясь от вмешательства в семейную жизнь. Однако, в случае нарушения прав ребенка в семье приходится прибегать к методам более активного воздействия на семью, вплоть до ограничения или лишения родительских прав.

В отношении детей, лишившихся по каким-то причинам своей семьи, обеспечение права на воспитание в семье означает то, что при выборе воспитания детей преимущество отдается семейным формам: передаче на усыновление в приемную семью, семью опекуна. Только в случае, когда устройство ребенка в семью не представляется возможным, дети передаются на воспитание в детские учреждения.

Ребенок имеет право на совместное проживание со своими родителями, за исключением ситуаций, когда это противоречит его интересам.

Ребенок имеет право на заботу со стороны родителей, обеспечение интересов и уважение его человеческого достоинства. Ребенок вправе общаться со своими родителями, в том числе и в случае, если они прекратили супружеские отношения и проживают отдельно.

Право ребенка на семейное воспитание включает в себя также право на общение с членами расширенной семьи: дедушкой, бабушкой, братьями, сестрами и иными родственниками. Это право ребенка сохраняется и в случае расторжения брака между его родителями или признания их брака недействительным (ст. 55 СК).

Ребенок, находящийся в экстремальной ситуации, т. е. в случае его ареста, задержания, несчастного случая, тяжелой болезни имеет право на общение с родителями и иными родственниками. Ребенок, оказавшийся в таком положении, особенно нуждается в поддержке своих близких.

Имущественные права ребенка регулируются в основном не семейным, а гражданским законодательством. Дети и родители не имеют права собственности на имущество друг друга, однако если они проживают совместно, они вправе вла-

дети и пользоваться этим имуществом по взаимному согласию. Никакого особого правового режима для собственности родителей и детей не существует. Ребенок является собственником принадлежащего ему имущества и приносимых им доходов. Ребенок имеет право на получение от родителей и других родственников содержания в порядке, предусмотренном законодательством об уплате алиментов. Право собственности на суммы полученных алиментов, пенсий и пособий также признается за ребенком. Однако право распоряжаться этими средствами в интересах ребенка принадлежит его родителям. Родители и заменяющие их лица обязаны расходовать эти средства на содержание, воспитание и образование ребенка (п. 2 ст. 60 СК).

Гражданское законодательство определяет и право ребенка самостоятельно распоряжаться своим имуществом. Эти возможности зависят от его возраста и определяются ст. 26 и 27 ГК. При управлении имуществом ребенка родители обладают теми же правами, несут те же обязанности, которые предусмотрены гражданским законодательством для опекунов.

Большинство из перечисленных выше прав не только провозглашены в законе, но и снабжены санкциями. Гарантеей их осуществления является то, что ребенок уполномочен на защиту этих прав лично или через своих представителей. Ст. 56 СК предусматривает, что обязанности по защите прав ребенка возлагаются на его родителей, законных представителей, а также органы опеки попечительства и прокурора.

В наиболее тяжелом положении ребенок оказывается, когда нарушение его прав происходит от лиц, призванных осуществлять их защиту — родителей или заменяющих их лиц. Семейным кодексом закреплено право ребенка непосредственно обращаться за защитой от злоупотреблений со стороны родителей и иных законных представителей в органы опеки и попечительства. Никаких возрастных пределов для такого обращения не установлено.

Однако дети, страдающие от злоупотреблений со стороны родителей, часто не только не обращаются за защитой своих прав, но и стараются это скрыть. Поэтому все, кому стало известно о нарушении прав ребенка, должны незамедлительно сообщить об этом органу опеки и попечительства по месту жительства ребенка.

Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей. Родительские права возникают с момента рождения ребенка и автоматически прекращаются по достижении им совершеннолетия. Исключение составляют случаи приобретения ребенком полной дееспособности до 18 лет — вступление в брак и эмансипация.

Объем прав родителей не зависит от того, проживают они с ребенком или нет. Если родители проживают раздельно, с кем из них будет проживать ребенок, определяется соглашением между ними. Если родители не могут прийти к соглашению, этот вопрос решается судом. Суд выясняет мнение ребенка на этот счет. В необходимых случаях органы опеки и попечительства проводят обследование условий жизни у каждого родителя.

Во внимание прежде всего принимаются отношения, складывающиеся между каждым из родителей и ребенком, привязанность ребенка к каждому из родителей, другим родственникам, если они проживают с одним из родителей. Большое значение придается личным и нравственным качествам каждого из родителей.

Важную роль играет и возраст ребенка. Малолетние дети, как правило, более нуждаются в материнской заботе, а передача отцу ребенка, вскармливаемого грудным молоком, просто невозможна. В отношении подростков большое значение придается их собственному желанию. Уровень дохода родителя не является определяющим, поскольку ребенок имеет право на получение содержания от второго родителя. Гораздо более существенным является количество времени, которое каждый из родителей может уделить ребенку.

При решении вопроса о передаче ребенка одному из родителей, ни один из них по закону не имеет преимущества перед другим. Однако на практике суды в подавляющем большинстве случаев отдают предпочтение матери, что не редко вызывает справедливое возмущение отцов.

После тщательного анализа всех перечисленных обстоятельств суд решает вопрос о передаче ребенка одному из родителей. Однако второй родитель сохраняет при этом практичес-

ки все свои правомочия. Согласно ст. 66 СК, он имеет право на общение с ребенком, участие в его воспитании и решении вопросов, касающихся ребенка. Несмотря на то, что в новом Семейном кодексе разработан целый механизм обеспечения прав отдельно проживающего родителя, если совместно проживающий родитель этому препятствует, его права остаются только на бумаге.

Оптимальной является ситуация, когда родители решают вопросы участия отдельно проживающего ребенка по взаимному согласию. Они вправе заключить об этом письменное соглашение (п. 2 ст. 66 СК). В соглашении возможно определить, какое время и какие конкретно дни недели ребенок проводит с отдельно проживающим родителем. Если родители готовы сотрудничать друг с другом, они могут решить все эти вопросы таким образом, что и ребенок, и отдельно проживающий родитель пострадают из-за распада семьи в наименьшей степени.

Если из-за конфликтных отношений между родителями соглашение заключить невозможно, спор решается судом с участием органов опеки и попечительства. Совместно проживающий родитель обязан следовать решению суда. Он не вправе препятствовать другому родителю осуществлять свои родительские права, если только его общение с ребенком не причиняет вреда физическому и психическому здоровью и нравственному развитию ребенка. При невыполнении решения суда родитель, с которым проживает ребенок, несет ответственность, предусмотренную гражданским процессуальным законодательством, которая выражается в уплате штрафа за неисполнение судебного решения. Реально принудить его допустить другого родителя к ребенку невозможно. На основании п. 3 ст. 66 СК при злостном невыполнении решения суда о порядке участия отдельно проживающего родителя в воспитании ребенка, последний имеет право предъявить иск о передаче ребенка ему.

Родитель, проживающий отдельно от ребенка, также имеет право на информацию о своем ребенке. Он вправе требовать предоставления такой информации от должностных лиц воспитательных, учебных, лечебных учреждений. Эти учреждения не вправе отказать в предоставлении информации, за исклю-

чением случаев, когда есть угроза для жизни или здоровья ребенка со стороны родителя.

Семейный кодекс впервые закрепляет права несовершеннолетних родителей. Сам по себе факт рождения ребенка порождает признание его матери обладателем родительских прав безотносительно к ее возрасту. Но своеобразное положение несовершеннолетней матери, а также несовершеннолетнего лица, признанного отцом, накладывает свой отпечаток на содержание этих прав и порядок их осуществления.

П. 1 ст. 62 СК выделяет право несовершеннолетнего родителя, во-первых, на совместное проживание с ребенком, и, во-вторых, на участие в его воспитании. На несовершеннолетних родителей также распространяются правила относительно защиты родительских прав, восстановления в родительских правах, ограничения родительских прав и отобрания ребенка у родителей при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью.

Несовершеннолетние родители любого возраста, если они состоят в браке, осуществляют родительские права сами. Иначе обстоит дело, когда брака нет. Для таких случаев п. 2 ст. 62 СК определяет возрастные критерии их самостоятельности и осуществления родительских прав. По семейному законодательству достигшие 16 лет несовершеннолетние родители вправе самостоятельно осуществлять свои родительские права. Если несовершеннолетнему родителю, не состоящему в браке, нет 16 лет, он осуществляет свои родительские обязанности вместе с опекуном ребенка. Несовершеннолетнему родителю в возрасте от 14 до 16 лет помогает осуществлять родительские права его родители. За несовершеннолетнего родителя, которому нет 14 лет, все делает опекун ребенка. Но если между несовершеннолетним родителем любого возраста и опекуном его ребенка возникают разногласия, то их разрешают органы опеки и попечительства.

Несовершеннолетние родители имеют права признать и отпаривать свое отцовство и материнство на общих основаниях, а также имеют право требовать по достижении ими 14 лет установления отцовства в отношении своих детей в судебном порядке.

Важнейшим среди родительских прав и обязанностей является право на воспитание детей. Осуществление этого права

одновременно представляет собой обязанность родителей. Содержание права на воспитание не определено в законе. В ст. 63 СК право на воспитание очерчивается в самом общем виде. В этой норме говорится, что родители обязаны заботиться о здоровье физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Родители свободны в выборе форм и способов воспитания, но они должны исключать грубое жесткое обращение с детьми. Они вправе применять определенные меры принуждения к своим детям для того, чтобы добиться от них желаемого поведения. Все меры носят чисто бытовой характер, закон не определяет их виды. Ни одна из них не может быть приведена в исполнение с помощью средств государственного принуждения.

Право на воспитание включает ряд правомочий. Прежде всего, воспитание невозможно без личного общения ребенка с обоими родителями. Для осуществления этого права родителям предоставлена возможность совместного проживания со своими детьми, которая одновременно является их обязанностью. В соответствии со ст. 68 ГК родители вправе требовать возврата ребенка от любых лиц, удерживающих его у себя не на основании закона или судебного решения. Если эти лица отказываются возвратить ребенка, спор разрешается судом. Родители обязаны проживать со своими детьми до 14 лет. Однако они вправе помещать детей в детские воспитательные или образовательные учреждения или в некоторых случаях передавать на воспитание иным лицам, чаще всего близким родственникам, например дедушке или бабушке.

Важным компонентом права на воспитание является право на образование. Родители обязаны обеспечить детям получение основного образования. Они свободны в выборе форм образования и образовательного учреждения для ребенка. По мере взросления ребенка родители обязаны все более и более учитывать мнение самого ребенка. Родители обязаны создать ребенку условия для получения образования, не вправе препятствовать посещению образовательного учреждения.

Родителям принадлежит также право предоставлять и защищать интересы своих детей. Согласно ст. 64 СК, родители не нуждаются для осуществления этого права в специальных полномочиях. Они вправе быть представителями своих детей в от-

ношениях со всеми физическими и юридическими лицами, в том числе и в судах.

В п. 2 ст. 64 СК впервые предусмотрено запрещение родителям представлять своих детей, если в отношениях между ними и детьми существуют противоречия. Наличие противоречий должны констатировать органы опеки и попечительства. В этих случаях, защищая интересы детей, органы опеки и попечительства назначают детям независимого представителя.

В состав родительских прав входят и такие правомочия, как право выбора имени и фамилии ребенка, право дачи согласия на усыновление ребенка и некоторые другие права. Надлежащее исполнение большинства родительских прав и обязанностей влечет за собой применение санкций. К ним относятся: отказ от защиты права, осуществляемого ненадлежащим образом; лишение и ограничение родительских прав.

В завершении изучения данной темы следует подчеркнуть, что семья является основной ячейкой общества, в ее недрах закладываются и практически реализуются подлинные общественные ценности, нормы поведения. Проблемы семьи должны в первую очередь решаться на государственном уровне, включая экономическую, социальную, правовую охрану материнства и детства.

По сравнению с предыдущими нормативными актами, которые затрагивают интересы семьи, и, в частности взаимоотношения родителей и детей, произошли значительные перемены. Новый Семейный кодекс более точно регулирует отношения родителей и детей, особенно это касается установления отцовства в добровольном и судебном порядке, установления отцовства и материнства при применении методов искусственной репродукции, во всех вопросах большой приоритет отдается, конечно, интересам детей. Впервые в Семейном кодексе появились нормы, посвященные правам несовершеннолетних детей, немалое внимание уделяется и обязанностям родителей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Грачева В.В. Супруги, родители, дети: их права и обязанности. М., 1988.
2. Кравченко А.А. Семья и закон: комментарий адвоката. Минск, 1990.
3. Яковлев Ю.А. Ваши права, дети. М., 1992.
4. Яцкевич В.Н. Закон и родители. Минск, 1989.
5. Комментарии к Семейному кодексу РФ / Отв. ред. И.М. Кузнецова. М.: БЕК, 1996.
6. Антокольская М.В. Семейное право: Учебник. М.: Юрист, 1996.
7. Беспалов Ю. Судебная защита семейных прав и интересов ребенка // Российская юстиция. 1996. № 12. С. 24—26.
8. Нечаева А.М. Семья как самостоятельный объект правовой охраны // Государство и право. 1996. № 12. С. 99—108.
9. Чефранова Е. Обязанности родителей по воспитанию и содержанию детей // Российская юстиция. 1996. № 8. С. 35—37.

ТЕМА 9.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ И ПРОБЛЕМЫ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА

План

- 1. Выявление и формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.*
- 2. Усыновление. Понятие, условия и порядок усыновления.*
- 3. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми.*
- 4. Установление опеки и попечительства над совершеннолетними.*

1

За последние десятилетия в мировой практике произошли определенные изменения в направлении работы служб помощи детям, что было вызвано ростом численности нуждающихся в помощи социальных служб групп детей. Это дети, растущие в бедности, воспитываемые одним родителем, внебрачные дети подростков и дети молодых работающих матерей.

Проблема в том, что службы социального обеспечения детей имеют дело с очень большим процентом так называемых недобровольных клиентов-детей, страдающих от плохого обращения или запущенных своими родителями. В отдельные возрастные периоды работа с детьми данной категории заключается в том, чтобы избежать изъятия ребенка из семьи. Изъятие предусматривается лишь в том случае, если нахождение ребенка дома невозможно, рассматривается вопрос о помещении его в другие условия. Службы поддержки и вспомогательные службы, оказывающие помощь ребенку на дому, имеют приоритет перед службами, заменяющими семейное воспитание. Предпринимаются значительные усилия по организации новых услуг на дому и расширение их применения.

Деятельность в защиту детей, целью которой является создание стабильных благоприятных условий для детей, сопровождается всевозрастающим признанием прав ребенка наряду с правами родителей и распространением на детей права социальной и судебной защиты.

Сейчас превалирует более широкий подход в отношении факторов, которые следует учитывать при решении проблем, попадающих в сферу деятельности социальных служб для детей. В качестве основного клиента таких служб рассматривают, скорее, всю семью, чем ребенка. Поэтому основной упор делается на работу именно с семьей.

Социальные службы для детей всегда несли ответственность за обеспечение детской безопасности, создание приемлемых условий проживания и хорошей обстановки в семье. В настоящее время на социальную службу возложена ответственность за поддержание цельности и стабильности хороших отношений между родителями и детьми, причем не только применительно к вполне благополучным детям, но и к имеющим серьезные социальные и эмоциональные отклонения и физические недостатки.

Все больше внимания на современном этапе уделяется группам детей, которые до сих пор выпадали из поля зрения работников социальных служб. Постоянно пополняются семейные детские дома с усыновленными и приемными детьми.

Службы социального обеспечения детей все более обретают правовой статус и подлежат судебной ответственности.

В последнее время наблюдается закономерное «вторжение» в данную сферу представителей других профессий, в частности медиков и юристов, первых — в связи со случаями физического и сексуального насилия над детьми, вторых — для решения таких вопросов, как усыновление, изъятие ребенка из семьи, права родителей и детей.

По мере усиления внешнего контроля за деятельностью социальных служб полномочия самих социальных работников уменьшаются. И хотя разработка точных и детальных законодательных норм ограничила гибкость деятельности социальных служб, осуществляется периодический контроль со стороны судов или гражданских комитетов за решениями социальных органов, касающимися жизни ребенка.

Социальная работа играет доминирующую роль в деле защиты детей. Соответствующие государственные ведомства уполномочены получать сообщения о случаях плохого ухода и обращения. Социальные работники в этих ведомствах отвечают за проверку и подтверждение достоверности сообщений.

Вмешательство в семейные дела в случаях жестокого обращения с детьми и их нейтрализация разрабатываются и осуществляются преимущественно социальными работниками в государственных и частных организациях. Даже если подготавливаемые планы предполагают сотрудничество ряда служб и специалистов, социальным работникам часто поручаются координирующие функции. Таким образом, они исполняют уникальную роль стражей детства и способны воздействовать на проводимую политику и практические действия в этой сфере. Несовершеннолетние дети могут оказаться без попечения родителей в результате различных обстоятельств в случае смерти родителей, лишения их родительских прав, осуждения родителей к лишению свободы, тяжелой болезни или длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от исполнения родительских обязанностей, отказа родителей взять своих детей из родильных и иных учреждений.

В большинстве случаев, если родители временно не могут осуществлять заботу о своих детях, они принимают меры по устройству их к родственникам или иным лицам, а в некоторых случаях и в государственные учреждения. Однако, в случае внезапной смерти, болезни или несчастного случая с родителями, дети могут оказаться в угрожающем положении.

Еще большую опасность для детей представляет уклонение родителей от выполнения своих обязанностей, внезапное оставление родителями своих детей и другие подобные ситуации. Усиление нестабильности в стране, рост числа беженцев, лиц без определенного места жительства, рост преступности привели к увеличению числа детей, внезапно оставшихся без попечения родителей или находящихся в угрожающей ситуации в результате злоупотребления родителями своими родительскими правами и нуждающихся в немедленной помощи.

В связи с этим своевременное обнаружение детей, оставшихся без родительского попечения, и принятие мер к их защите является весьма актуальной задачей на сегодняшний день.

Порядок организации учета детей, оставшихся без попечения родителей, определен в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 919 «Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей».

Выявление таких детей является непосредственной обязанностью должностных лиц органов опеки и попечительства, уполномоченных на осуществление деятельности по охране прав детей. Вместе с тем в целях оказания содействия органам опеки и попечительства в выявлении таких детей закон обязывает иных должностных лиц и граждан немедленно сообщать о всех ставших им известными случаях утраты детьми родительского попечения.

Сообщать органам опеки и попечительства такие сведения обязаны: близкие родственники ребенка, жилищные органы, органы ЗАГСа (если при регистрации смерти или объявлении лица умершим станет известно об оставшихся без попечения детях), суд при вынесении соответствующего решения (о лишении родительских прав, признании гражданина недееспособным и др.), органы внутренних дел (при взятии под стражу или осуждении к лишению свободы лиц, имеющих на попечении несовершеннолетних детей), другие должностные лица, которые по роду своей деятельности связаны с детьми и семьей, руководители дошкольных учреждений, школ, детских поликлиник, а также общественные объединения, которые имеют сведения о таких детях, или учреждения и граждане.

Эта обязанность, предусмотренная ч. 1 п. 2 ст. 122 СК, не обеспечена прямыми юридическими санкциями, и ее следует рассматривать как закрепление должного повеления в интересах защиты прав и интересов детей и общества.

Как правило, органы опеки и попечительства поддерживают постоянный контакт с теми, кто может располагать информацией о неблагополучном положении в семье, о безнадзорных детях. В ряде случаев сами родители, временно не имеющие возможности воспитывать своих детей (болезнь, отъезд в длительную командировку и др.) могут обратиться в органы опеки и попечительства.

Согласно правилу, установленному ч. 2 п. 1 ст. 122 СК, органы опеки и попечительства после получения информации о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны незамедлительно провести первичное обследование (в течение трех дней). Его цель — проверка достоверности полученной информации (ознакомление с ребенком, с условиями, в которых он

находится), а при установлении факта утраты ребенком родительского попечения — выявление его родственников, которые могут обеспечить временный (ст. 123 СК) присмотр за ребенком. В зависимости от обстоятельств ребенок незамедлительно должен быть определен в воспитательное учреждение социальной защиты населения.

При первичном обследовании составляются два документа: акт обследования и основанное на нем заключение (оценка собранных фактов, выводы и предложения о форме возможного устройства ребенка). Одновременно при необходимости должны быть приняты меры по охране его имущества — составлена опись и т. д.

Данные о ребенке заносятся в журнал первичного учета установленной формы и принимаются меры по его устройству.

В отличие от п. 1 ст. 122 СК п. 2 данной статьи устанавливает правовую обязанность руководителей учреждений (независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы), в которых находятся дети, сообщить в орган опеки и попечительства по месту жительства ребенка или по месту нахождения данного учреждения о каждом ребенке, оставшемся без попечения родителей, который может быть передан на воспитание в семью.

При несообщении таких сведений, нарушении установленных законом сроков их предоставления (не позднее 7 дней с того дня, когда им стало об этом известно, т.е. появились установленные законом основания для передачи ребенка в семью), предоставлении заведомо недостоверных сведений, а также при совершении иных действий, направленных на сокрытие ребенка от передачи на воспитание в семью, руководители указанных в п. 2 ст. 122 СК учреждений (воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты) привлекаются к ответственности в порядке, установленном законом.

Новый Семейный кодекс вносит существенные изменения в порядок учета детей, оставшихся без попечения родителей. В частности установлено, что при невозможности устройства ребенка в семью по месту его фактического нахождения (как и ранее в течение месяца со дня установления факта утраты родительского попечения) сведения о нем направляются органами опеки и попечительства одновременно в орган ис-

полнительной власти субъекта РФ, на территории которого проживает ребенок (в региональный банк данных).

В настоящее время осуществление централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей, возложено на Министерство образования РФ. Основная черта и цель учета — оказание содействия в поисках каждому ребенку семьи на территории РФ. Однако при нахождении такой семьи ни органы исполнительной власти, ни органы Минобразования РФ не вправе принять решение вместо органов опеки и попечительства по поводу того, соответствует ли передача ребенка в данную семью его интересам и допустима ли она с точки зрения закона. При невозможности передать ребенка в семью на территории РФ ребенок может быть передан на усыновление иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории за пределами РФ (за исключением родственников ребенка) по истечении трех месяцев со дня постановки ребенка на централизованный учет.

При выборе органами опеки и попечительства форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, преимущество отдается семейным формам воспитания (передача на усыновление, под опеку (попечительство), в приемную семью и другие формы такого воспитания, установленные законами субъектов РФ (ч. 3 п. 1 ст. 123).

Только в случаях, когда устройство ребенка в семью не представляется возможным, дети помещаются в соответствующие учреждения (в зависимости от возраста и состояния здоровья) на полное государственное обеспечение: в детские дома всех типов, дома ребенка, реабилитационные центры и другие аналогичные учреждения.

Выбор той или иной формы устройства ребенка определяется исходя из интересов ребенка, с учетом конкретных обстоятельств — утраты родительского попечения и с обязательным соблюдением требований, установленных законом для каждой формы устройства в семью.

При устройстве ребенка должны также учитываться обстоятельства, указывающие на то, что деятельность других, кроме органов опеки и попечительства, юридических и физических лиц по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей, не допускается.

Законами субъектов РФ могут быть определены и другие (кроме форм, установленных в СК) формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, с соблюдением основополагающих принципов семейного законодательства, касающихся приоритетной защиты прав и интересов защиты несовершеннолетних детей. Во многих регионах РФ идет их активный поиск. Это — мини-детские дома, детские деревни и другие формы.

Органы опеки и попечительства сами могут временно осуществлять функции опекунов или попечителей, если не удалось в срок, установленный законом, подобрать ребенку семью или поместить его в соответствующее учреждение.

2

Усыновление является предпочтительной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Поиски наиболее полного обеспечения интересов детей, передаваемых на усыновление, представляют собой весьма важную социальную проблему.

Усыновление — сложный правовой институт. От правильного выбора усыновителя, семьи, в которую передается ребенок, зависит его судьба. Ошибки при усыновлении могут нарушить также права и интересы как родителей ребенка, так и лиц, желающих его усыновить. Поэтому закон подробно регламентирует условия и порядок производства и прекращения усыновления.

Впервые в интересах детей устанавливается судебный порядок усыновления ребенка. Преимущества судебного порядка очевидны: суд независим и подчиняется только закону, он не связан никакими узковедомственными интересами. Судья профессионально сведущ в вопросах права, и судебный, а не административный порядок усыновления существует во всех цивилизованных странах мира.

Однако для того, чтобы не нарушить процесс усыновления и обеспечить применения нового порядка усыновления в практической деятельности судов, судебный порядок в соответствии со ст. 169 СК введен в действие после внесения в ГПУ необходимых процессуальных правил о рассмотрении дел об

усыновлении — Федеральный закон от 21 августа 1996 г. «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР».

Закон при усыновлении исходит из основополагающего принципа семейного законодательства — обеспечение приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних детей. Соблюдение их интересов является обязательным условием любого усыновления. Под интересами ребенка при усыновлении понимается обеспечение, прежде всего, необходимого уровня жизни для его полноценного физического, психического и духовного развития.

Очевидно, что каждый случай усыновления особо индивидуален. Задача состоит в том, чтобы подобрать ребенку семью, где будут максимально обеспечены его интересы: учесть особенности склада характера ребенка, его психологического склада; определить психологическую совместимость семьи и данного ребенка и др. Именно с этой точки зрения надо подходить к решению вопроса о допустимости усыновления.

При этом интересы ребенка ни в коем случае нельзя понимать в узком смысле как обеспечение удовлетворительных материальных и жилищных условий. Главное — чтобы ребенок постоянно ощущал благотворное влияние семьи, чувствовал родительскую любовь, заботу, чтобы каждый из детей рос человеком культурным, всесторонне развитым, получил образование, был подготовлен к активной общественной жизни.

Усыновление имеет одновременно правоустанавливающее и правопрекращающее значение. С вступлением решения суда об усыновлении в законную силу между усыновителем и усыновленным возникают правоотношения, аналогичные родительским. В этом состоит его правоустанавливающее значение. Одновременно усыновление влечет прекращение всех правоотношений между усыновляемым и его родителями и родственниками.

Усыновленные дети и их родители и родственники взаимно освобождаются от всех имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей. Из этого правила могут быть предусмотрены исключения. Например, если ребенок усыновляется только одним лицом, возможно сохранение правовой связи между ним и родителем противоположного усыновителю пола.

Субъектами отношений по усыновлению являются усыновляемые дети и усыновители. В соответствии с п. 1 ст. 124 усыновление допускается только в отношении несовершеннолетних детей. Это связано с тем, что целью усыновления является обеспечение детям семейного воспитания и наделение усыновленных и усыновителей взаимными правами и обязанностями.

С достижением совершеннолетия дети более не нуждаются в семейном воспитании, а родительские права и обязанности в отношении совершеннолетних детей прекращаются. Фактическому усыновлению правового значения не придается, поэтому если фактическое усыновление не было оформлено до совершеннолетия ребенка, впоследствии возможность такого усыновления утрачивается.

К лицам, которые могут быть усыновителями, предъявляются многочисленные требования. Прежде всего, эти лица должны быть совершеннолетними и полностью дееспособными. Также определенные требования предъявляются к возрасту усыновителя. Он должен быть старше ребенка не менее чем на 16 лет. Однако при усыновлении ребенка отчимом или мачехой наличие такой разницы в возрасте уже не требуется.

Не могут усыновить ребенка супруги, один из которых признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным, лица, ограниченные судом в родительских правах, бывшие опекуны, попечители и усыновители, если они по своей вине ненадлежащим образом осуществляли воспитание ребенка, а также лица, страдающие заболеваниями, которые не позволяют им осуществлять воспитание ребенка или являются опасными для самого ребенка.

Усыновление всегда носит добровольный характер. Поэтому если нет препятствий к передаче ребенка данному лицу, оно само решает, какого именно ребенка усыновить.

Возможно усыновление двух и более детей. В этих случаях об усыновлении каждого ребенка выносится отдельное решение. Разобшение братьев и сестер по общему правилу не допускается. Оно может быть допущено как исключение в случаях, если дети никогда вместе не проживали, не воспитывались, а также в других случаях, когда усыновление будет отвечать интересам конкретного ребенка.

Российский закон допускает усыновление детей — граждан РФ — и иностранными гражданами, и лицами без гражданства. Такое усыновление проводится на общих основаниях, однако с соблюдением дополнительных требований, которые с учетом п. 3 ст. 62 Конституции РФ установлены непосредственно в Федеральном законе СК РФ.

Условием усыновления является получение согласия всех предусмотренных законом лиц: самого ребенка, его родителей или заменяющих их лиц, супруга усыновителя, если он не является усыновителем ребенка.

Согласие ребенка, достигшего 10 лет, является необходимым. Мнение ребенка, не достигшего 10 лет, также должно быть выявлено с того момента, когда ребенок в состоянии его сформулировать.

Для передачи ребенка на усыновление необходимо получение согласия его родителей. Порядок дачи согласия родителями регулируется ст. 129 СК. Родители вправе дать согласие на усыновление ребенка определенным лицом или без указания конкретного лица. Согласие родителей на усыновление дается в письменной форме и подлежит нотариальному удостоверению.

Нотариальное удостоверение может быть заменено заверением руководителя детского учреждения, в котором находится ребенок, или органа опеки и попечительства. Родители вправе отозвать свое согласие на усыновление ребенка до вынесения судом решения об усыновлении. При отказе родителей дать согласие на усыновление невозможно.

В некоторых случаях усыновление может быть произведено без согласия родителей. Как правило, это происходит, когда родители в значительной степени утрачивают связь с ребенком.

В отношении детей, лишенных родительского попечения, согласие на усыновление дается их опекунами или попечителями, приемными родителями или руководителями детских учреждений, в которых находится ребенок.

Для обеспечения усыновителям и усыновляемым равных условий и облегчения контроля за усыновлением дети, подлежащие усыновлению и лица, желающие усыновить ребенка, регистрируются отдельно. Лица, желающие усыновить ребенка, подают заявление с приложением необходимых документов в муниципальный орган управления по месту своего жи-

тельства. На основании этих документов указанный орган готовит заключение о том, может ли данное лицо быть усыновителем. Если заключение является положительным, лицо, желающее стать усыновителем, становится на учет в качестве кандидата на усыновление. Кандидатом подбираются дети, подлежащие усыновлению, и предоставляется возможность получить информацию о них и познакомиться с самими детьми. Если кандидату на усыновление не удастся подобрать ребенка по месту его жительства, он может обратиться в орган управления образованием субъектов РФ.

Таким образом, формируются банки данных, на основании которых производится подбор лиц, желающих стать усыновителями детей. Если усыновление производится родственниками ребенка или супругом его родителя, оно происходит помимо указанной системы учета. После того, как конкретным усыновителям подобран ребенок, органы опеки и попечительства решают вопрос о том, соответствует ли усыновление интересам ребенка. Их вывод основывается на заключении о возможности лица, желающего усыновить ребенка, быть усыновителем. Принимается во внимание также отношение ребенка к будущему усыновителю и другая информация. Эти данные кладутся в основу заключения, которое органы опеки и попечительства представляют суду.

Согласно ст. 125 СК РФ, усыновление производится судом в порядке особого производства по заявлению лица, желающего усыновить ребенка. Процедура усыновления регулируется Гражданским процессуальным кодексом (ст. 261—263(5)). В соответствии со ст. 263 ГК при подготовке дела к судебному разбирательству судья обязывает орган опеки и попечительства представить акт обследования жизни усыновителя и получить письменное согласие на усыновление лиц, чье согласие должно быть получено. Дела об усыновлении нуждаются в тщательной подготовке, поэтому судебному рассмотрению дела всегда предшествует административная процедура.

Рассмотрение заявления об усыновлении осуществляется судом в закрытом судебном заседании с обязательным участием усыновителей, представителя органа опеки и попечительства и прокурора. Суд может привлечь к участию в деле родите-

лей ребенка, других заинтересованных лиц, а также самого ребенка, достигшего возраста 10 лет.

Усыновление подлежит регистрации в органах ЗАГС. Однако регистрация усыновления не имеет правообразующего значения и не входит в состав юридических фактов, необходимых для его возникновения. Правовые последствия усыновления возникают с момента вступления решения суда в законную силу. Суд в течение 3 дней с момента вступления решения в законную силу должен направить выписку из решения в орган ЗАГС по месту нахождения суда.

В процессе усыновления могут быть произведены специальные действия, направленные на сохранение тайны усыновления. Совершение этих действий не является обязательным, они производятся лишь по желанию усыновителя и в случаях, если это соответствует интересам ребенка.

Если при усыновлении производится изменение имени, отчества, фамилии ребенка, даты и места рождения или если усыновители записываются в качестве родителей, об этом делается специальное указание в решении суда об усыновлении. На основании выписки из такого решения органы ЗАГС производят соответствующие записи и вносят изменение в свидетельство о рождении ребенка. При этом на усыновленного ребенка выдается дубликат свидетельства о рождении с новыми данными.

Действующее законодательство предусматривает специальные меры, направленные на сохранение тайны усыновления. Не только должностные лица, принимающие участие в процессе усыновления, но и иные граждане, осведомленные об усыновлении, обязаны сохранять тайну усыновления. Никто без согласия усыновителей не вправе выдавать сведения и документы, из которых может быть установлено, что имело место усыновление.

За разглашение тайны усыновления к виновным лицам в соответствии со ст. 1241 УК применяются меры уголовной ответственности. Однако ребенок, достигший совершеннолетия, должен иметь право получить доступ ко всем касающимся его сведениям, в том числе и к данным об усыновлении. В некоторых случаях это может быть необходимым, например для диагностики наследственных заболеваний или для предотвращения брака с близкими родственниками, о родстве с которыми усыновленный и не подозревает.

В процессе реформы законодательства произошло определенное перераспределение «сфер влияния» между гражданским и семейным законодательством. Большинство норм об опеке и попечительстве, традиционно содержащихся в СК, в настоящее время помещено в новый ГК РФ. Новый СК содержит лишь некоторые положения, касающиеся воспитания опекунами и попечителями несовершеннолетних подопечных. В институте опеки и попечительства семейные и гражданские элементы переплетаются настолько тесно, что разделить их невозможно, что подтверждает очередной раз тот факт, что гражданское и семейное право составляют одну отрасль права.

Опека и попечительство в широком смысле этого слова являются способом восполнения дееспособности и защиты прав и интересов несовершеннолетних и недееспособных лиц. Опека и попечительство в узком смысле слова рассматриваются как способы восполнения дееспособности, защиты прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

Опека и попечительство в узком смысле назначаются над несовершеннолетними детьми, оставшимися без попечения родителей. Опека устанавливается над детьми, не достигшими 14 лет, а попечительство над несовершеннолетними от 14 до 18 лет. Установление опеки производится органами опеки и попечительства.

Функции по опеке над несовершеннолетними могут выполняться гражданами, воспитательными, лечебными учреждениями, образовательными и иными детскими учреждениями, а также самими органами опеки и попечительства. После выявления ребенка, лишившегося родительского попечения, функции по опеке и попечительству временно осуществляют органы опеки и попечительства.

В дальнейшем орган опеки должен в течение месяца назначить ребенку опекуна или попечителя или принять решение об иной форме устройства ребенка. Назначение опекуна или попечителя производится по месту жительства ребенка или при наличии заслуживающих внимания обстоятельств, по месту жительства опекуна или попечителя (п. 3 ст. 32 ГК РФ). Заинтересованные лица, которыми чаще всего являются родители

или родственники ребенка, вправе обжаловать назначение опекуна или попечителя в суд.

Опекун или попечитель назначается только с его согласия. При таком назначении обязательно учитывается и мнение ребенка. Родители ребенка могут просить орган опеки и попечительства назначить ребенку опекуна, если они по каким-либо обстоятельствам (болезнь, возраст, необходимость длительного отъезда) не могут сами осуществлять воспитание ребенка. В этом случае органы опеки и попечительства, как правило, назначают опекуном или попечителем лицо, указанное родителем ребенка. Опека по просьбе родителей может быть назначена на определенный срок, например, до возвращения из отъезда.

Существуют определенные требования к характеристике лица, которое может быть назначено опекуном или попечителем. Согласно п. 2 ст. 34 ГК, опекуном или попечителем может быть только совершеннолетнее дееспособное лицо, не лишенное родительских прав. Ст. 146 п. 3 СК предусматривает ряд дополнительных ограничений, например, не назначаются лица, больные хроническим алкоголизмом или наркоманией, лица в прошлом отстраненные от выполнения обязанностей опекунов и попечителей, лица, ограниченные в родительских правах, лица, в отношении которых усыновление было отменено в результате их виновного поведения, а также лица, которые не могут выполнять обязанности по опеке и попечительству по состоянию здоровья.

Орган опеки и попечительства проводит обследование условий, которые опекун или попечитель может обеспечить ребенку. При принятии решения о назначении опекуна или попечителя орган опеки и попечительства принимает во внимание и иные качества, его характеризующие. Учитываются также отношения между ребенком и будущим опекуном или попечителем, а также членами его семьи.

Поскольку опека и попечительство над несовершеннолетними детьми назначаются с целью обеспечения их прав на семейное воспитание, опекуны и попечители обязаны проживать с ребенком одной семьей. Исключение предусмотрено в отношении детей, достигших 16 лет. В этом случае орган опеки и попечительства может разрешить ребенку проживать

раздельно, если такая необходимость связана с получением образования или работой. При этом раздельное проживание попечителя не должно неблагоприятно сказываться на воспитании последнего. Опекун или попечитель тем не менее с согласия органа опеки вправе в случае необходимости поместить несовершеннолетнего в детское учреждение (временно). При этом его права по опеке и попечительству над ребенком не прекращаются.

Отличие прав опекунов и попечителей от родительских заключается в том, что они несколько уже по объему поставлены под более жесткий контроль органов опеки и попечительства. Опекуны, также как и родители, обязаны заботиться о нравственном и физическом здоровье подопечного и его здоровье. Право опекунов и попечителей самостоятельно определять формы и способы воспитания ребенка ограничено их обязанностью следовать при этом рекомендациям органов опеки и попечительства. При выборе форм и методов воспитания опекуны и попечители обязаны считаться с мнением самого ребенка. Опекуны обязаны обеспечить ребенку получение основного общего образования. Выбор формы образования и конкретного образовательного учреждения определяется ими с учетом мнения самого ребенка.

Ребенок, находящийся под опекой или попечительством, сохраняет право на общение со своими родителями и родственниками, за исключением случаев, когда родители лишены родительских прав. Опекуны и попечители обязаны обеспечить детям осуществление этого права. Однако, если родительские права родителей ограничены, опекуны и попечители вправе не допускать общения ребенка с родителями при условии, что такое общение противоречит интересам ребенка.

Опекуны вправе требовать возвращения ребенка от любого лица, включая родителей, которое удерживает его без судебного решения. В удовлетворении иска опекуна о возвращении ребенка может быть отказано, если такое возвращение противоречит интересам ребенка.

Порядок восполнения дееспособности несовершеннолетних опекунами и попечителями и распоряжения имуществом подопечного определяется гражданским законодательством. Опекуны и попечители обязаны заботиться о содержании ре-

бенка. Содержать ребенка за счет собственных средств они не обязаны. Между ребенком и попечителем или опекуном не существует алиментарных обязательств. Содержание ребенка осуществляется опекуном или попечителем за счет причитающихся ребенку пенсий, пособий, алиментов и иных средств, а также специальных средств для детей, находящихся под опекой.

Опекун должен организовать разумное расходование этих средств в интересах ребенка и предоставлять органу опеки и попечительства отчет об их использовании. Само осуществление функций по опеке и попечительству над несовершеннолетними выполняется безвозмездно.

Если ребенок находится на государственном попечении, опекун или попечитель ему не назначаются (если ребенок в детском учреждении). Функции по опеке и попечительству выполняет администрация детского учреждения. Дети, находящиеся под опекой, имеют такие же права, как и дети, воспитывающиеся в семьях своих родителей или усыновителей.

Прекращение опеки происходит по достижении ребенком 14 лет. При этом опека автоматически трансформируется в попечительство, которое прекращается при достижении ребенком 18 лет, эмансипации несовершеннолетнего или вступлении его в брак до 18 лет. Опека и попечительство прекращаются также в случае смерти опекуна, попечителя или подопечного.

Прекращение опеки и попечительства в соответствии со ст. 39 ГК возможно также в форме освобождения от обязанностей опекуна или попечителя или отстранение от их исполнения. Освобождение от обязанностей опекуна или попечителя возможно в случае возвращения ребенка родителям, усыновления или передачи на постоянное воспитание в детское учреждение.

В определенных случаях, если это необходимо для защиты интересов несовершеннолетнего, ему может быть сохранен опекун или попечитель в случае помещения в детское учреждение на постоянное воспитание. Отношения по опеке и попечительству являются строго добровольными, поэтому опекуну или попечителю предоставлено право самому обратиться с просьбой об освобождении его от несения обязанностей.

В п. 2 ст. 39 ГК говорится о том, что такое обращение возможно при наличии уважительных причин: болезни, изме-

нения материального положения, отсутствия взаимопонимания с подопечным. Если причины, по которым опекун или попечитель отказывается от своих обязанностей, не являются уважительными, это может послужить основанием для отстранения опекуна вместо его освобождения, но отношения по опеке все равно подлежат прекращению, поскольку они не могут продолжаться помимо воли опекуна или попечителя.

Если опекун оказался не в состоянии выполнять свои обязанности по воспитанию ребенка по независящим от него обстоятельствам, орган опеки и попечительства освобождает его от исполнения опекунских обязанностей и при отсутствии просьбы с его стороны. Такая ситуация может сложиться в силу болезни, преклонного возраста опекуна и по иным причинам. Перечень оснований для освобождения опекуна или попечителя от обязанностей не является исчерпывающим. Орган опеки и попечительства вправе осуществить такое прекращение во всех случаях, когда этого требуют интересы ребенка. Освобождение опекуна или попечителя от выполнения обязанностей, по своей правовой природе является мерой защиты и для его применения достаточно наличия определенных объективных обстоятельств. Наличия вины опекуна или попечителя для применения этой меры не требуется.

Отстранение опекуна или попечителя от своих обязанностей, напротив, применяется лишь в качестве санкций за виновное поведение. По своей правовой природе оно является мерой ответственности и влечет за собой целый ряд обязанностей и неблагоприятных последствий, в частности, такие лица в будущем не могут быть усыновителями, опекунами, попечителями, приемными родителями.

Опекуны или попечители отстраняются от своих обязанностей, если они виновно не исполняли свои обязанности надлежащим образом, уклонялись от выполнения своих обязанностей по воспитанию или злоупотребляли своими правами. Частым случаем такого злоупотребления является использование опеки в корыстных целях. При обнаружении подобных нарушений орган опеки и попечительства выносит решение об отстранении и принимает меры к возвращению причиненного несовершеннолетнему вреда и привлечению опекуна или попечителя к ответственности.

Опека может устанавливаться не только над малолетними детьми, но также и над гражданами, признанными недееспособными. На содержание дееспособности более не оказывают влияния возрастные факторы. Однако способности гражданина к волевым осознанным действиям могут быть нарушены вследствие заболевания либо злоупотребления алкогольными или наркотическими веществами. При наличии указанных проявлений необходимо защитить имущественные интересы этого гражданина или его семьи. Этой цели служит признание гражданина недееспособным и ограничение дееспособности гражданина, злоупотребляющего спиртными напитками или наркотическими веществами.

Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, признается недееспособным.

В этом случае гражданин не вправе совершать вообще никаких сделок, включая мелкие бытовые. От его имени все сделки совершает опекун.

Злоупотребление гражданином спиртными напитками или наркотическими веществами само по себе достаточно свидетельствует о необходимости вмешательства в его действия со стороны государства, однако гражданское право не имеет цели наказать их за подобные злоупотребления.

Регулирование имущественных отношений в ситуации с гражданами, злоупотребляющими спиртными напитками или наркотиками, предполагает вмешательство государства только при условии, что этот гражданин своими действиями ставит в тяжелое материальное положение всю семью. Ограничение дееспособности имеет целью защиту имущественных интересов семьи.

Если одинокий гражданин злоупотребляет спиртными напитками и вследствие этого пропивает собственное имущество, можно ставить вопрос о его лечении, но основания для ограничения его дееспособности нет.

В отличие от признания лица недееспособным, при ограничении дееспособности гражданин вправе сам совершать все сделки при условии, что имеется согласие попечителя. Лишь

одну категорию сделок он вправе совершать, не спрашивая согласия — мелкие бытовые сделки.

Перечень оснований для ограничения дееспособности граждан в законе исчерпывающий, однако практика показывает необходимость введения дополнительных оснований, в частности, поставить в тяжелое материальное положение семью можно и азартными играми и рискованным ведением предпринимательской деятельности и неумным коллекционированием и т. д.

Опекунами или попечителями могут назначаться только совершеннолетние дееспособные граждане. Являясь законными представителями подопечного, опекуны и попечители вправе распоряжаться доходами подопечного им гражданина самостоятельно, если эти расходы направлены на содержание самого подопечного. Во всех остальных случаях опекуны и попечители обязаны получать предварительное разрешение органов опеки и попечительства, особенно это касается сделок, направленных на отчуждение имущества.

Не вправе опекуны, попечители, а также супруги и близкие родственники совершать сделки с подопечными, кроме передачи подопечному дара или представления ему безвозмездного пользования каким-либо имуществом. Указанное ограничение вытекает из отношений законного представительства, с одной стороны, и отсутствия дееспособности, с другой.

В случае, если подопечный обладает ценным движимым и недвижимым имуществом, которое требует специальной заботы и управления, орган опеки и попечительства может определить управляющего и заключить с ним договор о доверительном управлении таким имуществом (ст. 38 ГК). Назначение доверительного управляющего может быть обусловлено не только особыми свойствами имущества подопечного, но и нахождением имущества подопечного в другой местности, что препятствует назначенному опекуну или попечителю управлять этим имуществом.

Из состава имущества подопечного, которое находится в ведении опекуна, исключается имущество, переданное в доверительное управление. Доверительный управляющий осуществляет свои функции на основании договора о доверительном управлении, заключенного с органом опеки и попечительства,

который должен предусматривать источник и размер вознаграждения доверительному управляющему, его ответственность и права в отношении имущества.

Попечительство может устанавливаться не только над частично или ограниченно дееспособными гражданами, но и над дееспособными гражданами, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и интересы. Такая форма попечения называется патронажем.

Попечительство в форме патронажа назначается над дееспособными лицами по их просьбе. Его попечитель (помощник) может быть назначен органом опеки и попечительства только с согласия такого лица. Распоряжение имуществом совершеннолетнего дееспособного лица осуществляется на основании договора поручения или доверительного управления, заключенного с подопечным. Совершение бытовых и иных сделок, направленных на содержание и удовлетворение бытовых потребностей подопечного, осуществляется его попечителем с согласия подопечного.

Патронаж над дееспособным совершеннолетним гражданином, установленный по его просьбе, прекращается также по требованию гражданина, находящегося под патронажем.

При помещении подопечного в соответствующее воспитательное, лечебное, учреждение социальной защиты или другое аналогичное учреждение орган опеки и попечительства освобождает ранее назначенного помощника от исполнения им своих обязанностей, если это не противоречит интересам подопечного.

При наличии уважительных причин опекун или попечитель может быть освобожден от исполнения им своих обязанностей по его просьбе.

В случаях ненадлежащего исполнения помощником лежащих на нем обязанностей, в том числе при использовании им опеки или попечительства в корыстных целях или при оставлении подопечного без надзора или необходимой помощи, орган опеки и попечительства может отстранить опекуна или попечителя от исполнения этих обязанностей и принять необходимые меры для привлечения виновного гражданина к установленной законом ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Инструктивно-методические рекомендации по вопросам усыновления (удочерения) несовершеннолетних от 31.01.91 // Семейное законодательство: Сб. нормативных актов и документов. М.: Спарк, 1995.*
2. *Гражданский кодекс РФ. СПб.: НИЦ «Альфа», КИФ «РАВЕНА», 1994.*
3. *Семейный кодекс РФ с постановочными материалами. М.: Альфа, 1997.*
4. *Комментарии к Семейному кодексу РФ. М.: БЕК, 1996.*
5. *Служба семьи: изучение опыта и принципов организации. М.: Мысль, 1991.*
6. *О первоочередных мерах по созданию системы социальной помощи семье в РСФСР: Постановление Совета Министров от 31.05.91.*
7. *Конвенция ООН о правах ребенка // Ведомости СССР. 1990. № 45.*

План

- 1. Понятие миграции, ее характеристика и причины.*
- 2. Правовые аспекты социальной работы с мигрантами.*
- 3. Последствия вынужденной миграции и правовое регулирование социальной работы с мигрантами.*

1

В динамике общественного развития особое место принадлежит миграционным процессам. Миграция — это перемещение, переселение людей, связанное с изменением местожительства на срок не менее 6 месяцев. Такое переселение может осуществляться в пределах одной страны (внутренняя миграция) или из одной страны в другую (международная миграция).

В основе миграционных процессов лежат причины экономического, социального, религиозного и другого порядка. Миграционные процессы могут носить естественный и вынужденный характер.

Последствия миграционных процессов неоднозначны. С одной стороны, это необходимое условие для перераспределения трудовых ресурсов и нормального функционирования хозяйственного комплекса, а с другой стороны, особенно вынужденная миграция порождает острые социальные проблемы, связанные с трудоустройством, жильем, медицинским обслуживанием, образованием молодежи и др. Вот почему миграционные процессы и их социальные последствия находятся в центре внимания не только специальных миграционных служб, но и социальной работы в целом.

Уровень разработанности понятийного аппарата, характеризующего то или иное общественное явление, в том числе и миграционные процессы, во многом зависит от продолжительности, глубины и размаха проводимых исследований. Если практической необходимости в таком научном аппарате нет, то нет и необходимости понятийного аппарата. Собственно это и произошло с миграцией населения. Тем не менее на данный

момент можно выделить, по крайней мере, три возможных подхода к включению в миграцию различных видов территориального движения населения.

Во-первых, под миграцией понимается все многообразие пространственного движения населения, независимо от его характера и целей. Сюда относят переезды из одних населенных пунктов в другие, ежедневные поездки на работу или учебу за пределы населенных мест, прибытие в тот или иной район на временные, в том числе и сезонные работы, поездки в командировки, отпуск и другие перемещения.

Большинство исследователей исключают из миграции те пространственные перемещения, которые совершаются в пределах одного и того же населенного пункта.

Во-вторых, в миграцию включаются такие пространственные перемещения, совершающиеся между населенными пунктами, которые ведут к постоянной или временной смене места жительства, а также представляют регулярное двустороннее движение между местом жительства и сферой труда или учебы. Однако не учитываются возвратные эпизодические совершающиеся деловые и рекреационные поездки из одних населенных пунктов в другие.

В-третьих, к миграции относят такой процесс пространственного движения населения, который в конечном счете ведет его к территориальному перераспределению. В этом случае отнесение пространственного перемещения к миграции определяется фактическим переселением из одной местности в другую. При этом здесь происходит соединение места жительства со сферой приложения труда, учебы или иной деятельности в одном населенном пункте.

Правомерно, помимо трех основных видов рассматривать как самостоятельный вид эпизодические миграции, в их числе и рекреационные поездки, которые вполне соответствуют понятию «территориальное перемещение населения». Однако все четыре вида миграции специфичны по своему характеру, а участвующее в них население преследует совершенно различные цели.

Эпизодические миграции представляют собой деловые, рекреационные и иные поездки, совершающиеся не только нерегулярно по времени, но и необязательно по одним и тем же

направлениям. Если в деловых поездках участвуют трудоспособные контингенты, то в рекреационных — и остальная часть населения. Состав участников эпизодической миграции весьма разнообразен. По своим масштабам этот вид миграции, видимо, превосходит все остальные, но, к сожалению, изучается он весьма слабо. Исключение составляют, пожалуй, лишь туристические поездки, объем которых постоянно растет.

Маятниковые миграции представляют ежедневные или еженедельные поездки населения от места жительства до места работы и обратно, расположенного в разных населенных пунктах. В маятниковых миграциях участвуют во многих странах значительная часть городского и сельского населения. В наиболее существенных масштабах осуществляется маятниковая миграция в тех агломерациях, центрами которых являются крупные и крупнейшие города.

Маятниковые мигранты увеличивают количественно и изменяют качественно трудовые ресурсы поселений — центров поселения, где число рабочих мест превышает собственные ресурсы труда или не соответствует профессионально квалификационной структуре населения. С другой стороны, маятниковая миграция создает условия для удовлетворения разнообразных потребностей в труде жителей, как правило, небольших поселений, в которых качественно, а иногда и количественно ограничен выбор рабочих мест.

Сезонные миграции — это перемещения, главным образом, трудоспособного населения к местам временной работы и жительства на срок обычно в несколько месяцев, с сохранением возможности возвращения в места постоянного жительства. Сезонные миграции не только повышают реальный жизненный стандарт, хотя это очень важно, но и удовлетворяют потребности производства, испытывающего дефицит рабочей силы.

Подобные миграции возникают вследствие того, что в экономике ряда районов доминирующее положение принадлежит отраслям, в которых потребность в рабочей силе неравномерна по времени. В результате названных причин в сезоны наибольшего объема работ эти отрасли испытывают превышающую обычные размеры потребности в рабочей силе. Поскольку она не может быть удовлетворена за счет местных ре-

сурсов труда, то дополнительная рабочая сила привлекается из других районов.

К отраслям с сезонным характером производства относятся, прежде всего, сельское хозяйство. В этой отрасли в сезонны посевных и уборочных работ потребность в рабочей силе намного выше, чем в остальное, особенно в зимнее время. К сезонным относятся отрасли по переработке сельскохозяйственного сырья. Интеграция этой отрасли промышленности с сельским хозяйством заметно сокращает потребность в сезонной миграции. Отраслями с сезонным характером или стадиями производства являются также лесозаготовительная (сплавные работы), рыбодобывающая (прибрежный лов) и ряд других.

Вместе с тем сезонный характер производства совсем не обязательно сопровождается сезонным характером труда. Агропромышленная интеграция, межотраслевое кооперирование в использовании рабочей силы, применение новых технологий и методов производства по существу сводит на нет потребность в сезонной миграции.

Безвозвратный вид (или переселение) может быть назван миграцией в строгом значении этого слова, соответствующий ему в этиологическом отношении. Этим объясняется тот факт, что ряд исследователей безвозвратную миграцию называют полной, полноценной, совершающейся насовсем. Безвозвратная миграция одновременно отвечает двум условиям: во-первых, население перемещается из одних населенных пунктов в другие, и во-вторых, перемещения сопровождаются сменой постоянного места жительства. Первое условие исключает из миграции всевозможные перемещения населения внутри населенных пунктов, а второе — возвратные или краткосрочные поездки в другие населенные места.

Миграция в переводе с латинского обозначает перемещение, переселение. Применительно к человечеству термин «миграция» обычно употребляется в сочетании с термином «население». Следует признать, что перемещение и переселение это не одно и то же. Благодаря этому различию данных понятий стало возможным разными терминами именовать миграцию в узком и широком смысле слова.

В узком смысле слова миграция представляет собой законченный вид территориального перемещения, завершающийся

сменой постоянного места жительства, т.е. в буквальном смысле слова это действие означает переселение. Термин «переселение», широко используемый в литературе XIX в. очень точно отражает суть такого явления как миграция. Иными словами, это тот случай, когда точность определения не принесена в жертву краткости.

Перемещение территориальное — более широкое толкование миграции. Многие исследователи к миграциям, в широком смысле относят наряду с безвозвратной (переселением) также сезонные и маятниковые перемещения. В настоящее время мы придерживаемся точки зрения, что это зауженное определение. Миграция в широком смысле слова, как уже говорилось, охватывает все 4 вида перемещений: безвозвратные, сезонные, маятниковые, эпизодические.

Миграция населения — это общественное явление. Население представляет собой не только совокупность людей, но и специфическую систему общественных связей и отношений, выступая тем самым в качестве подсистемы «общество».

Миграция населения воздействует на общественное развитие посредством осуществления своих функций. **Функции** — это те конкретные роли, которые играют миграции населения в жизни общества. Естественно, что функции миграции выражают ее сущность, обуславливают свойства этого явления. Поэтому трудно согласиться с мнением В.И.Старовойтовой, что миграция в демографии выполняет демографическую функцию, в этнографии — этнографическую, в экономической географии — урбанизационную, в социальной гигиене — социально-гигиеническую. Установлено, что функции миграции населения неоднозначны. Одни из них независимы от типа социально-экономической системы, характер других определяется социально-экономическими условиями конкретных обществ. Выделяются первые общие функции миграции, вторые-специфические функции миграции той или иной общественной формации. При анализе миграции населения среди ее наиболее общих функций выделяются ускорительные, селективные и перераспределительные.

Территориальные перемещения способствуют изменению социально-психологических характеристик людей, расширению их кругозора, накоплению знаний о различных областях жиз-

ни, обмену трудовыми навыками и социальным опытом, развитию личности, ее материальных, социальных и духовных потребностей, интеграции национальных культур.

Более подвижное население, как правило, является и социально более активным. Таким образом, миграция в любом случае ведет к развитию населения. Жизненная практика показывает, что без создания подвижности населения не может быть и его развития.

Другой функцией миграции является перераспределение населения. Надо отметить, что это специфичное распределение населения и оно связано с размещением производительных сил между территориями страны, в том числе между природными зонами, районами, разными типами сельских и городских поселений. Особенность этой перераспределительной функции обусловлена ее межтерриториальным характером, т.к. для перераспределения необходимо взаимодействие населения, по крайней мере, двух регионов.

Выполняя перераспределительную функцию, миграция не только увеличивает численность населения отдельных территорий, но и опосредованно влияет на динамику демографических процессов, ибо мигранты участвуют в воспроизводстве населения. Третья функция миграции — это селективная. Суть ее заключается в том, что неравномерное участие в миграции разных социально-демографических групп ведет к изменению качественного состава населения разных территорий.

Опыт показывает, что мужчины и лица трудоспособных возрастов участвуют в миграции активнее, чем нетрудоспособные индивиды и женщины.

Функции повышения подвижности проявляют себя неоднозначно в разных видах миграции. В одних случаях, как например, в эпизодической миграции, наибольшее значение принадлежит функции развития подвижности, в других, таких как переселение, все функции проявляют себя в полной мере. Тем не менее во всех миграционных перемещениях сущность миграции осуществляется и в наибольшей степени раскрывается через ее функции.

Исторический анализ социального развития убедительно демонстрирует огромное влияние миграционных процессов на расселение народов и культурно хозяйственное освоение тер-

риторий на нашей планете. Отмечено, что этнический состав почти всех государств мира формировался под влиянием миграционных процессов и является результатом смешения (метисации) различных племен, народностей и народов.

История выделяет эпоху великого переселения народов в IV—VI вв., связанную с развитием коневодства и кочевым образом жизни. Географические открытия новых земель, развитие работорговли дали новый всплеск миграционным потокам в Америку, Австралию, Африку и другим континентам. Одним из мощных факторов миграции последних столетий является бурное развитие промышленности, рост промышленных центров и соответственно урбанизация населения.

По данным Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам ООН, XX век можно рассматривать как эру урбанизации. Подсчитано, что к 2000 году городское население планеты увеличится на 50 %. Впервые во всем мире оно превысит численность сельского населения.

Наукой установлено, что в современном мире 60 млн человек находится в «движении». Причины этого процесса — самые различные обстоятельства. Сюда входят и беженцы, покинувшие зоны военных действий или гражданских конфликтов; лица, спасающиеся от политических репрессий, бедствий, голода, нищеты или просто те, кто покинул родные места в поисках лучшей жизни. В соответствии с определением, содержащимся в Уставе ООН, из этого числа около 16 млн человек являются политическими беженцами, т.е. людьми, имеющими основания опасаться последствий.

Современная статистика показывает, что в настоящее время за пределами России проживает более 25 млн русских, что составляет 17,4 % от общей численности населения страны. Основная часть этих людей, почти 70 %, сосредоточена на Украине и в Казахстане. Высокая доля русских составляет структуру населения Прибалтики. Миграционная активность русских, украинцев и белорусов является важнейшей предпосылкой высоких темпов индустриализации и урбанизации во многих республиках.

Рост городов во многих республиках открывает широкие возможности трудоустройства людей. А экспансия славянского населения одновременно способствует стягиванию населения

других национальностей в эти города. Особенно активно этот процесс происходил в конце 50-х и в 60-е гг. после реабилитации незаконно осужденных в сталинский период, среди которых были люди всех национальностей.

Отличительной чертой миграционных процессов бывшего СССР была односторонность, которая отражала социально-экономическую ситуацию в стране — создание промышленных регионов в среднеазиатских республиках, урбанизация в России, освоение целинных и залежных земель. Все это вызывало огромный отток трудоспособных высококвалифицированных работников из деревень России, что в свою очередь обезлюдило деревни, особенно центральной и нечерноземной России.

Так, за последние 20 лет 9300 деревень обезлюдели полностью, 25000 крупных сел превратились в малые поселения. 85 % сельских домов не имеют водопроводов, канализации, центрального водоснабжения и отопления, обеспечены газом 11,3 %. 4000 сельских населенных пунктов не имеют телефонной связи и только 23,8 % сельских дорог — с твердым покрытием. Свыше 6,6 % сельских школ находятся в аварийном состоянии.

Слабое развитие социальной инфраструктуры на селе привело к тому, что сегодня в России уже трое из четырех проживают в городе.

В связи с резким обострением межнациональных отношений в некоторых бывших союзных республиках, многих стихийных бедствий (землетрясений, наводнений) заметно выросла вынужденная подвижность населения. Впервые со времени второй мировой войны в нашей стране появились беженцы.

Развившийся в конце 80-х годов в стране политический и экономический кризис охватил все сферы общественной жизни. Он, естественно, коснулся и миграционных процессов: изменилась масштабность и интенсивность миграционного движения, направленность и структура потоков населения.

В настоящее время миграционные процессы вызваны совершенно иными обстоятельствами, которые до перестройки не учитывались, поскольку их роль была незначительной. Это, прежде всего, проблема межнациональных отношений, которая стала одной из самых конфликтных. Национальная напря-

женность охватила почти всю страну, вовлекая в конфронтацию разные этнические группы и слои населения, порождая в мирное время такое страшное явление, как беженцы.

Новым фактором подвижности населения России явилась все увеличивающаяся безработица, порожденная кризисом экономики в стране. Ее повсеместный рост в сочетании с межнациональными конфликтами вызывает непредсказуемые потоки беженцев. И как следствие этого, множится число безработных. Таким образом, прежняя межреспубликанская миграция утратила свое былое значение как средство решения важнейших экономических проблем. А в условиях дезинтеграции бывшего Союза, образования СНГ пристального внимания заслуживает состояние современных миграционных процессов в России. Как уже отмечалось выше, за ее пределами сегодня проживает более 25 млн русских. Большинство миграционных потоков идет в Россию из ближнего зарубежья и имеет сейчас принципиальное отличие от предшествующих как по своим масштабам, так и форме, структуре и интенсивности движений. Прежде всего, следует отметить, что это активизировавшиеся потоки русского населения, которые вызваны процессом суверенизации, принятием ряда законов, ущемляющих гражданские права русских, обострением межнациональных отношений.

Превышение выезда над въездом русскоязычного населения, и в первую очередь русских, характерно для большинства бывших союзных республик, ныне суверенных государств. При этом поток русских из республик Закавказья, Средней Азии и Казахстана за последние три года составил более 600 тыс. человек.

Интенсивный отток русского населения вызван не только принятием ряда дискриминационных законов о гражданстве, но и возникновением очагов межнациональной розни, что поставило под угрозу жизнь людей разных национальностей, живущих на территории бывших союзных республик, в том числе и русских, даже в тех случаях, когда они не являются объектами национальных конфликтов. Вследствие этого возникли потоки беженцев, которые стали новым и значительным явлением в миграции.

К осени 1992 г. по данным МВД в РФ насчитывалось 332,8 тыс. беженцев. Из них 33 % составляют осетины, 31 % — русские, 14 % — армяне и 13 % — турки-месхитинцы.

Миграционный прирост в РФ обеспечивается лишь за счет устойчивого увеличения численности населения, прибывающего из бывших союзных республик и сокращения выезда в обратном направлении. Так, в I квартале 1993 г. в Россию в порядке межреспубликанской миграции прибыло 203 тыс. человек по сравнению со 149 тыс. в I квартале прошлого года, выбывших — 103 тыс. и 144 тыс. человек соответственно.

Межреспубликанская миграция приобретает явно вынужденный характер в связи с проведением рядом бывших союзных республик политики этнической чистки в той или иной форме (Эстония, Латвия) из-за ведущихся военных действий (Молдова, Грузия, Таджикистан) иных дискриминирующих действий по отношению к этническим россиянам как на государственном, так и на бытовом уровне.

Как следствие, на 01.06.93 Федеральной миграционной службой России зарегистрировано 267 тыс. вынужденных переселенцев, подвергшихся насилию и преследованию в странах нового зарубежья.

Помимо стремления получить убежище на территории России в связи с нарушением прав человека в местах постоянного проживания, активизация межреспубликанской миграции сопряжена также со спадом производства в странах нового зарубежья, затронувшем предприятия бывшего союзного подчинения, где значительную часть занятых составляло русскоязычное население.

Известным подтверждением этого служат данные о национальном составе межреспубликанской миграции. За 1991-92 гг. число русских, прибывших в Россию из бывших союзных республик, возросло с 394 тыс. до 612 тыс. человек, выехавших в обратном направлении сократилось на 25 тыс. человек.

Отток русских из ближнего зарубежья по прогнозам будет продолжаться, поскольку межнациональная напряженность и политические преобразования набирают силу. Так, среди мигрантов, прибывших из Эстонии в Россию, русские в 1991 г. составили свыше 80 %, из Латвии, Литвы, Кыргызстана — 70 %, Таджикистана — 80 %, Казахстана, Узбекистана — 60 %, Украины — 50 %, Грузии, Белоруссии, Азербайджана — 40 %, Молдовы, Армении — свыше 30 %.

Исследование миграции русского населения показывает, что потоки его изменились и внутри России. Суть изменений

состоит в том, что на территории ряда бывших автономных республик стала уменьшаться интенсивность прибытия русского населения и стала возрастать интенсивность его выбытия. Это вызвано общественно-политическими изменениями в стране в целом и усугублением проявления их в бывших автономиях Федерации.

Регулирование процессов миграции на территории РФ, включая въезд и выезд, позволяет выделить пять основных миграционных потоков:

- вынужденная миграция;
- внешняя миграция;
- внешняя трудовая миграция;
- незаконная миграция;
- внутренняя социально-экономическая миграция.

Вынужденная миграция. Ее субъектами являются лица, ищущие убежища на территории РФ. Правовые основы предоставления убежища, определения статуса и оказания помощи этим лицам регулируются законами РФ «О беженцах», «О вынужденных переселенцах» и «О гражданстве Российской Федерации».

Незащищенность основных прав и свобод человека и гражданина, создающая возможность дискриминации лиц некоренной национальности по признаку расы, вероисповедания, языка способствовала возникновению проблемы вынужденной миграции на территории бывшего Союза ССР.

Основными принципами реализации мер по приему и обустройству беженцев являются разделение этих категорий, выделение в первую очередь необходимых средств для адаптации вынужденных переселенцев, а также финансовая поддержка беженцев.

Эти мероприятия предполагают различие в работе с ищущими убежище гражданами бывшего Союза ССР и лицами, не имевшими гражданства СССР. При этом обязательства государств-республик бывшего союза ССР, включая Россию, перед гражданами бывшего Союза ССР должны строиться на принципах общей (солидарной) ответственности этих стран за создавшуюся ситуацию.

Кроме того, прием лиц, ищущих убежища и предоставление статуса беженца должны отвечать интересам безопасности

государства и соответствовать в целом общепринятым международным нормам.

Регулирование миграционных потоков беженцев и вынужденных переселенцев в рамках региональных программ будет производиться с учетом территориального распределения таких категорий вынужденных переселенцев-мигрантов как:

- семьи военнослужащих, выполняющих задачи по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, а также граждан, высвобождаемых в связи с передислокацией и расформированием воинских частей;

- население зон экологических бедствий, в том числе граждане, пострадавшие от последствий чернобыльской катастрофы и ряд других граждан, переселение и обустройство которых осуществляется в рамках иных региональных и ведомственных программ.

Внешняя миграция в России представлена двумя потоками: эмиграцией и иммиграцией и ее соответствующими субъектами. Эмиграция в настоящее время не носит строго проблемного характера, как это имело место, когда она долго сдерживалась по политическим мотивам. Пик эмиграции пришелся на 1990 г. и составил 103, 6 тыс. человек (до середины 80-х гг., ежегодно выезжающих с территории РФ, эмигрантов было до 3 тыс. человек). В последние годы количество эмигрантов несколько снизилось и колеблется от 60 до 80 тыс. человек ежегодно.

Социальную структуру эмиграции в основном составляют представители интеллигенции, высококвалифицированные специалисты, студенчество. Национальную структуру составляют евреи, армяне, этнические немцы, греки, некоторые другие национальности.

При существующей за рубежом системе квотирования приема эмигрантов миграционный поток из России может составлять не более 0,1 % населения в год. Открытая эмиграция по-прежнему будет обуславливаться степенью экономического и социального развития, этнической напряженности внутри России и на ее границах, а также политикой стран, принимающих Российских эмигрантов и ужесточивших требования их приема в последние годы. При этом формирование потока эмиг-

рантов из России будет иметь ярко выраженную географическую и национальную направленность и приходится, как и прежде, на государства традиционной эмиграции (США, Израиль, Германия), иные страны (Канада, Греция, Австралия), а также страны, находящиеся в новых географических районах (ЮАР, Аргентина, Бразилия), при сохранении практически той же социальной и этнической структуры.

Неблагоприятный характер для миграционных процессов в России, состояние ее рынка труда может иметь иммиграция, которая во многом определяется экономическим положением России и государств — республик бывшего Союза — степенью стабильности внутривнутриполитической обстановки в них и в ряде других иностранных государств. Из-за неуправляемой и неконтролируемой иммиграции происходит наполнение отдельных районов России неквалифицированной люмпенизированной с криминогенными тенденциями рабочей силы из соседних стран, особенно Среднеазиатского региона.

Нежелание других государств принять транзитных иммигрантов способствует накоплению на территории РФ, что создает очаги социальной напряженности.

В настоящее время в России находится свыше 500 тыс. иностранцев. Статус этих лиц на территории РФ еще необходимо определить. По экспертной оценке, в современных условиях приток иностранцев, ищущих убежище, может составить более 100 тыс. человек в год.

В области внешней миграции должно быть обеспечено создание условий для сохранения национальной высококвалифицированной рабочей силы путем минимизации оттока российских граждан за рубеж на постоянное жительство и одновременно развитие условий для прибытия в РФ иностранцев, деятельность которых отвечала бы интересам России.

Незаконная миграция. Проблема незаконного въезда и выезда иностранцев и граждан РФ приобретает острый характер.

К субъектам незаконной миграции относятся эмигранты неконтролируемые, нелегальные и незаконные.

В условиях существования «прозрачных» границ с государствами-республиками бывшего Союза ССР, ослабления контроля за транзитными пассажирами возросло число иностранцев, въезжающих в страну с нарушением установленных

правил или пытающихся ее использовать для въезда в третьи страны.

Кроме лиц, ищущих убежища в России и за ее пределами, к этой категории относятся лица, прибывающие в страну для ведения нелегальной профессиональной деятельности, в том числе незаконного характера, включая торговлю оружием и наркотиками, переправку рабочей силы в зарубежные страны.

Проблема неконтролируемого въезда иностранцев негативно влияет на состояние криминогенной обстановки в крупных административных и промышленных центрах России, наносит ущерб безопасности страны, вызывает в ряде ее регионов осложнение социально-экономической обстановки.

В целях обеспечения регулирования миграционных потоков и предупреждения въезда иностранцев на территорию РФ вводится система миграционного контроля.

Внешняя трудовая миграция. Реформы в политической и экономической сфере создали условия для вхождения России в международный рынок труда, чего требуют государственные интересы РФ.

Процесс внешней трудовой миграции россиян сопряжен сейчас с рядом негативных последствий в связи с нерешенностью комплекса организационных, правовых, экономических и иных вопросов. Среди них является усиление оттока за рубеж носителей дефицитных профессий и как следствие — несбалансированность национального рынка труда, рост масштабов незаконной трудовой иммиграции, социальная незащищенность россиян, работающих за рубежом, потеря валютных поступлений от российских граждан, работающих за границей, недоиспользование возможностей внешней трудовой миграции для формирования перспективной профессионально-квалификационной структуры занятых в народном хозяйстве и приобретения опыта работы в условиях рыночной экономики. Значительная часть организаций, занимающихся направлением рабочей силы за рубеж, не имеет разрешения на этот вид деятельности, что приводит к ущемлению прав российских трудящихся мигрантов.

Осложнение общественно-политической и социально-экономической ситуации в России будет толкать российских граждан на дальнейший поиск работы за границей. По экспертным

оценкам, число российских граждан, желающих выехать на временную работу за границу, может составить от 2 до 5 млн человек в год.

В области нынешней трудовой миграции важно обеспечить содействие повышению социального статуса мигрирующих работников и членов их семей при условии удовлетворения национальных интересов стран-экспортеров и импортеров рабочей силы.

В связи с этим в рамках государственного регулирования внешней трудовой миграции необходимо:

- обеспечить защиту прав российских трудящихся-мигрантов;
- смягчить ситуацию на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства российских граждан за границей;
- надежно защитить российский рынок труда от неконтролируемого потока иностранной рабочей силы;
- обеспечить поступление валютных средств за счет переводов трудящихся-мигрантов и эффективное использование этих средств.

В этих целях вводится на территории России система квотирования привлекаемой рабочей силы из-за границы, лицензирование деятельности организаций, специализирующихся на международном трудовом обмене.

Внутренняя социально-экономическая миграция является важным компонентом развития общей миграционной ситуации в стране. По данным Госкомстата России только за 1990—92 гг. общие объемы внутренней миграции составили более 11 млн человек. Она складывается преимущественно из межрегионального и сельско-городского потоков.

Межрегиональная миграция. В настоящее время в межрегиональной миграции происходит переориентация потоков мигрантов в места первоначального проживания, и, прежде всего, в старообжитые районы страны. Это обусловлено такими факторами, как отсутствие высоких заработков и льгот в новых, малообжитых районах прежнего места жительства, прекращение финансирования ряда государственных программ и связанное с этим свертывание производственного и жилищного строительства, а также рост безработицы в этих регионах.

Особенно интенсивно такие миграционные потоки охватили территории Севера, Сибири и Дальнего Востока. В бли-

жайшие годы возвратная миграция приобретет еще более массовый характер и будет в основном зависеть от ситуации на российском рынке труда и изменений условий жизни населения России и других государств-участников СНГ.

Сельско-городской обмен при сохранении проблемного характера в перспективе может стабилизироваться под влиянием нового комплекса факторов, вытекающих из реализации социально-экономических реформ в аграрном секторе и сельской местности в целом.

Сдерживающими факторами дальнейшего оттока сельского населения в города являются развитие на селе новых форм собственности и хозяйствования, земельная реформа и активизация других приватизационных процессов, а также активизация факторов, противодействующих оттоку сельских жителей в города (безработица, неразвитость рынка жилья, напряженность с продовольственным обеспечением).

Те же самые факторы будут способствовать миграции горожан в село. Вместе с тем городские поселения, особенно крупные, не потеряют привлекательности для селян. В результате уже в 90-е гг. масштабы миграции сельского населения в города могут сократиться, однако встречный поток из города по-прежнему останется во много раз меньше.

В 1992 г. отрицательное сальдо миграции между селом и городом составило 113 тыс. человек, вместе с тем приоритетное расселение вынужденных мигрантов в сельской местности является основным фактором относительного уменьшения отрицательного сальдо миграции в сравнении с предыдущими годами.

Экономический кризис в России, производственная дезинтеграция и обусловленный ею спад промышленного производства активизируют перемещение капитала в крупные города. Наместились тенденции концентрации отдельных групп мигрантов и развития их деловой активности в городах с многомиллионным населением. Обладая многопрофильным промышленным комплексом и более развитой инфраструктурой, они «оттягивают» на себя растущую безработицу в небольших городах и являются более конкурентоспособными, предоставляя более широкие возможности для прибыльного вложения капитала и осуществления предпринимательской деятельности.

Одновременно удорожание жизни в таких городах становится фактором оттока их коренных жителей. Отмена административных ограничений на проживание может превратить эти города в центры социальной напряженности со специфическим составом населения.

Основу миграционной политики применительно к межрегиональной и сельско-городской миграции в РФ составит комплекс мер, нацеленных на решение проблемы стабилизации и организованного привлечения населения к возрождению малообжитых районов, сел (особенно нечерноземья) и аграрного сектора на базе новых форм собственности и хозяйствования.

2

В современных словарях термин «миграция» обычно расшифровывается как территориальное перемещение людей, сопровождающееся изменением постоянного места жительства. Но для большинства беженцев и вынужденных переселенцев миграция — это страшная трагедия, это — брошенные обжитые места, дома, квартиры, нажитое имущество, привычная работа и учеба.

До конца 80-х гг. нашего столетия мировая практика знала только один вид вынужденных переселенцев-беженцев. Речь идет об иностранцах или лицах без гражданства (анатридах), которые вынуждены были оставлять свое постоянное место жительства для того, чтобы искать убежище в другом государстве. Начиная с 1989 г. еще в условиях существования СССР, а с декабря 1991 г. в РФ появился новый вид вынужденных мигрантов — граждан своей же страны, оказавшихся вынужденными искать убежище в других регионах, не охваченных кровавыми событиями. Они получили наименование вынужденных переселенцев. В связи с этим в РФ были разработаны два законодательных акта: о беженцах и о вынужденных переселенцах, которые 19 февраля 1993 г. были приняты в качестве законов РФ.

Для раскрытия деятельности миграционной службы, ее организационно-правовых проблем важно исходить из определения применяемых в законах ключевых понятий. Это, прежде всего, понятия *беженца* и *вынужденного переселенца*.

Беженец — прибывшее или желающее прибыть лицо на территорию РФ, не имеющее гражданства РФ, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. *Вынужденный переселенец* — гражданин РФ, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории РФ вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, в связи с проведением враждебных кампаний применительно к отдельным лицам или группам лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека.

Вынужденным переселенцем может быть признано лицо, не имеющее гражданства РФ, покинувшее место своего постоянного жительства на территории РФ по основаниям, предусмотренным ч. 1 настоящей статьи. Вынужденным переселенцем может быть признан гражданин бывшего Союза ССР, проживающий на территории республики, входившей в состав СССР, прибывший в РФ по обстоятельствам, предусмотренным ч. 1 настоящей статьи и приобретший гражданство, находясь на территории РФ.

На начало 1994 г. в РФ находилось свыше 2 млн вынужденных мигрантов (беженцев, вынужденных переселенцев) и экономических мигрантов. Под термином «экономический мигрант» понимается иностранец, прибывший на территорию России для работы по контракту или российский гражданин, выехавший на работу за пределы своей страны. Естественно, появление массовой миграции вызвало к жизни новую федеральную государственную службу — миграционную.

С конца 1991 г. одно из подразделений бывшего союзного Министерства труда Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. было преобразовано в Федеральную миграционную службу России.

Постановлением Правительства РФ от 1 марта 1993 г. утверждено положение о Федеральной миграционной службе РФ. В качестве основных на эту службу возложены следующие задачи:

- разработка проектов федеральных и межрегиональных миграционных программ и обеспечение их реализации;
- организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории РФ, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства;
- разработка и реализация мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории РФ;
- защита прав мигрантов в соответствии с действующим законодательством;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства в области миграции;
- организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране;
- признание в соответствии с действующим законодательством правового статуса лиц, прибывающих или намеревающихся прибыть на территорию РФ;
- осуществление в установленном порядке сотрудничества с международными и зарубежными организациями по вопросам миграции;
- распределение средств, выделяемых из федерального бюджета России на решение проблем миграции и контроль за их использованием.

В деятельности миграционной службы переплетаются функции по разработке научно обоснованных государственных программ, проектов законодательных и иных правовых актов с функциями прямого действия, приемом и обустройством мигрантов, прибывших в РФ, организацией миграции российских граждан за рубеж для трудовой деятельности и иммиграции иностранцев для работы в России.

Для выполнения задач, возложенных на Федеральную миграционную службу (ФМС) РФ, она имеет систему подве-

домственных ей территориальных органов управления, сети различного характера центров и пунктов для временного размещения мигрантов, а также контрольно-пропускных пунктов на государственной границе.

Структура центрального аппарата ФМС России построена в соответствии с ее основными задачами. Возглавляет эту службу руководитель, имеющий первого заместителя и трех заместителей (по основным направлениям деятельности). К структурным подразделениям центрального аппарата ФМС относятся:

- оперативные управления (внутренней миграции, оперативного приема вынужденных мигрантов, информационное, связи с неправительственными организациями и средствами массовой информации, финансов, бухгалтерского учета и контроля.

- функциональные управления реализации миграционных программ.

Подразделения, обслуживающие центральный аппарат и территориальные органы (управление делами, отдел кадров и другие управления и отделы).

Нельзя также не учитывать того, что ООН придает первостепенное значение положению беженцев во всем мире. Ею еще в 1951 г. была принята Конвенция о статусе беженцев, дополненная в 1967 г. Протоколом по этой проблеме. Существует Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, которое осуществляет контроль за выполнением Конвенции и дополняющего ее Протокола во всех государствах мира.

В конце 1992 г. РФ присоединилась к указанным Конвенции и Протоколу.

Как же функционирует система ФМС?

Прежде всего следует сказать, что ФМС совместно с заинтересованными ведомствами разработана и учреждена Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1992 г. республиканская долговременная программа «Миграция». Она была ориентирована на поддержку беженцев и вынужденных переселенцев из государств — республик СССР. В соответствии с программой «Миграция» ФМС приняла эффективные меры для завершения разработки двух важнейших законопроектов для государственного регулирования приема и обустройства мигрантов и оказания им первой помощи. В результате, как уже говори-

лось выше, 19 февраля 1993 г. Верховный Совет принял два закона: «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

Реализация программы «Миграция» и законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» позволила начать организованную работу с ними и оказать первичную помощь. Разработан механизм регистрации и учета мигрантов с предоставлением им соответствующего статуса.

В период с 1 июля 1992 г. зарегистрировано 498 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев. Особо нуждающимся (169 тыс.) выданы единовременные денежные пособия. Осуществляется их компактное и индивидуальное расселение. Основные потоки вынужденных мигрантов направлены в Центральную Россию, Поволжье, ряд приграничных областей. Более 60 % из них расселяются в сельской местности.

ФМС России оказывает финансовую помощь в строительстве жилья, социальной и инженерной инфраструктуры в 107 компактных поселениях 50 тыс. вынужденных мигрантов. Наиболее крупное из них — в Борисоглебске Воронежской области рассчитано на 22 тыс. вынужденных переселенцев из Таджикистана. Строительство жилья при финансовом содействии ФМС ведется для 9,3 тыс. семей (36 тыс. человек) беженцев и вынужденных переселенцев, расселяемых индивидуально.

Кроме того, выдана долговременная беспроцентная денежная ссуда на 6,7 тыс. семей (26 тыс. человек) для приобретения или строительства жилья. ФМС России были приняты меры по эвакуации и приему беженцев в условиях чрезвычайной ситуации из Приднестровья (50 тыс.), Южной Осетии (30 тыс.), зоны осетино-ингушского конфликта (60 тыс.), Абхазии (40 тыс.), Таджикистана (105,5 тыс.).

Ведутся переговоры с бывшими республиками СССР по проблемам миграции. Уже заключены межправительственные соглашения по вопросам регулирования процесса переселения и защиты прав мигрантов с Таджикистаном, Латвией, Эстонией, Туркменистаном, Грузией, подготовлены проекты соглашений с правительствами Киргизии, Армении, Молдовы.

В соответствии с Межправительственным соглашением, заключенным правительствами России и Литвы еще в 1992 г. литовская сорона ведет строительство двух жилых домов во Всеволожском районе Ленинградской области для вынужден-

ных переселенцев из этого государства. Заключенные соглашения предусматривают возможность бесприпятственного приобретения переселенцами жилья в государствах выезда. С этой целью им предоставлено право досрочной выплаты взносов за кооперативные квартиры, гаражи, садовые домики, участки и другие постройки, возможность свободного распоряжения жильем и другим имуществом. Переселенцы вправе ввезти в Россию денежные средства без налогов и пошлин.

В сентябре 1993 г. главами государств-участников СНГ (кроме Украины и Молдовы) подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, в котором определяются общие положения для признания лиц беженцами или вынужденными переселенцами, а также экономические обязательства государств выезда и компенсация мигрантам за оставленное жилье и остальное имущество, потерю заработка, ущерб здоровью. Соглашение предполагает создание Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам, проект которого подготовлен.

Военные действия в Чечне, начатые в конце 1994 г., вызвали новую волну беженцев и вынужденных переселенцев. Со стороны ФМС и Министерства по чрезвычайным ситуациям им была оказана значительная помощь средствами транспорта и эвакуации с мест военных действий. Всем беженцам и вынужденным переселенцам были предоставлены места для временного размещения: в частных домах, учреждениях социального назначения, производственных помещениях и т. д. В настоящее время значительная часть беженцев и вынужденных переселенцев возвратилась к местам своего постоянного проживания, в том числе и в Грозный.

В связи с выполнением в основном первой программы «Миграция» ФМС России разработала в 1994 г. новую программу, которая утверждена Президентом РФ 9 августа 1994 г. в качестве Федеральной миграционной программы. Программа стала основой деятельности этой службы и связанных с ней министерств и ведомств. Это — обстоятельно разработанный документ, который содержит 70 страниц и состоит из трех разделов: концепции федеральной миграционной программы; основных направлений, программных мероприятий и механизмов их реализации; технико-экономического обоснования не-

обходимых средств для реализации программы. Работа с беженцами и вынужденными переселенцами ФМС России не исчерпывает всех ее задач, хотя является приоритетной и требует от нее огромных усилий и постоянного внимания.

Как уже было отмечено, на ФМС возложены задачи по оказанию помощи гражданам РФ в их трудоустройстве за рубежом и в содействии иностранцам в их трудоустройстве на российских предприятиях, в учреждениях и организациях.

В настоящее время предпринимательская деятельность по трудоустройству граждан России за рубежом лицензируется ФМС. За сравнительно небольшой период (с августа по декабрь 1993 г.) этой службой были рассмотрены заявки 80 организаций и фирм. И только 68 из них были выданы лицензии.

В целях содействия гражданам России в трудоустройстве за рубежом и упорядочения миграции в 1993 г. заключены соответствующие соглашения с ФРГ, Швейцарией, КНР, СРВ, Финляндией, а также с Белоруссией, Украиной, Молдовой, подготовлено соглашение с Польшей.

Через посредство советников российских миссий за границей устанавливается связь с работающими ныне в иностранных государствах российскими гражданами. С целью расширения социальных гарантий для российских граждан, работающих по контракту за границей, стоит на наш взгляд, нормативным актом вменить в обязанность консульским учреждениям России ежегодную проверку соблюдения иностранными работодателями этих контрактов. Целесообразно, чтобы о результатах таких проверок эти службы ежегодно отчитывались перед ФМС.

Что касается приглашения иностранных граждан для работы в РФ («экономическая миграция», то эта важная часть деятельности ФМС России урегулирована Указом Президента РФ «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы» от 16 декабря 1993 г. Этим же указом утверждено Положение о привлечении рабочей иностранной силы в РФ.

Установлен следующий порядок привлечения и использования в России иностранной рабочей силы. Заинтересованные в рабочих-иностранцах работодатели (ими могут быть как любое российское юридическое лицо или предприятие с иностранными инвестициями, действующее на территории РФ, так и российское или иностранное физическое лицо или лицо

без гражданства, проживающее на территории РФ) представляют в орган исполнительной власти республики (в составе РФ) края, области свои предложения о том, в каком количестве и по каким группам профессий им требуются работники.

Орган исполнительной власти в соответствии с полученным от работодателя предложением дает свое заключение и представляет его в Федеральную миграционную службу РФ. Такое заключение основывается на принципе приоритетного права российских граждан на занятие вакантных мест указанных работодателями и с учетом наличия на соответствующей территории равноценной рабочей силы и отсутствия возможности перераспределения трудовых ресурсов из других регионов страны.

При этом орган исполнительной власти должен исходить из необходимости обеспечения равных условий и оплаты труда иностранных работников по отношению к гражданам РФ, предотвращения тем самым негативного воздействия найма иностранных работников на состояние занятости российских граждан. Иными словами, орган исполнительной власти должен избегать на своей территории такой ситуации, когда для замещения вакантных мест привлекались бы иностранные работники при наличии равноценных работников из числа российских граждан, да еще при избытке претендентов на вакантные места.

ФМС России, получив предложение работодателя с заключением территориального органа власти, дает ему разрешение на приглашение иностранных работников или отклоняет его предложение. ФМС вправе определять квоты на привлечение определенного числа иностранных граждан и в целом, и по группам профессий, нанимаемых для работы на территории республики, края и т. д.

Разрешение выдается, как правило, сроком на 1 год и может быть продлено миграционной службой на тот же срок. Следовательно, срок пребывания иностранного работника, как правило, ограничивается двумя годами. Для получения разрешения работодатель представляет в ФМС ряд документов. Среди них: заявление работодателя с обоснованием причины привлечения иностранного работника, предложение (заключение) соответствующего органа исполнительной власти с обоснова-

нием целесообразности привлечения и использования иностранной рабочей силы, проект трудового контракта или другие документы, подтверждающие предварительную договоренность с иностранным гражданином или зарубежным партнером о намерении или об условиях привлечения иностранного работника.

Условия, оплата и охрана труда иностранных граждан, их социальное обеспечение и страхование определяется законодательством РФ с учетом особенностей, предусмотренных межгосударственными и межправительственными соглашениями РФ с зарубежными странами.

Решение ФМС о выдаче разрешения принимается в течение 30 дней, а при необходимости проведения экспертизы — в срок до 45 дней. По истечении этого срока работодатель, подавший документы с просьбой о принятии иностранного работника, должен получить ответ от ФМС. Отказ в просьбе работодателю должен быть дан в пятидневный срок в письменном виде. В рассматриваемом положении ничего не говорится о том, вправе ли работодатель обжаловать это решение. На наш взгляд, подобное право работодатель имеет согласно ст 46. Конституции РФ и может неудовлетворяющее его решение ФМС обжаловать в суде по месту ее нахождения.

Разрешение ФМС о принятии на работу иностранного работника — важный, но не единственный документ, открывающий иммигранту дорогу для труда в РФ. Вторым, не менее важным документом, является подтверждение на право трудовой деятельности, выданное на его имя территориальным органом ФМС (по месту нахождения будущего места работы иностранного работника).

В настоящее время на территории РФ находится сравнительно немного иностранных специалистов, работающих по контрактам. В декабре 1993 г. их насчитывалось около 3 тыс. (в том числе из Китая, Канады, Турции, Кореи и др. стран). Можно с достаточной долей уверенности сказать, что в ближайшие годы количество иностранных работников на территории РФ будет возрастать по мере иностранных инвестиций в ее экономике. Это обстоятельство заставляет думать о совершенствовании правовой базы, связанной с приглашением на работу и приемом иммигрантов. Речь, в частности, идет о санкциях для ра-

ботодателя за нарушение Указа Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О привлечении и использовании в РФ иностранной рабочей силы». Хотя в указе записано, что «работодатели за привлечение иностранной рабочей силы без соответствующего разрешения несут ответственность в порядке, установленном законодательством РФ», конкретные нормы об административной ответственности за подобные правонарушения не установлены.

Аналогичным образом обстоит дело и с конструкцией законов о беженцах и вынужденных переселенцах. Так, в них есть специальные статьи об ответственности за их нарушения (в первом — ст. 16, во втором — ст. 15). И в обоих нормативных актах эти статьи отсылочные, предусматривается ответственность виновных лиц в порядке, установленном законодательством РФ. Однако для такого нового вида государственной деятельности, каковым является регулирование миграции, такая отсылка мало что дает.

Анализ законодательства показывает, что оно применимо только к таким отношениям, которые возникают главным образом в сфере гражданского и частично-уголовного права. Например, отношения мигранта с банком по поводу ссуды на жилищное строительство регулируются гражданским законодательством. В сфере уголовного законодательства находятся противоправные действия мигранта, связанные с нарушением режима государственной границы, контрабандой и т. д. То же самое относится к грубым нарушениям закона должностными лицами исполнительной власти в отношении мигрантов, подпадающим под признаки преступления.

В целом же представляется, что назрела проблема дальнейшего совершенствования законодательства, направленного на должное правовое обеспечение деятельности в области миграции.

3

Большие миграционные потоки ведут к перенаселенности ряда районов, что может вызвать определенные социальные осложнения (падение уровня жизни, увеличение безработицы, криминализацию, возрастание конфликтности, угрозы эпидемий и др.) По данным МВД и ФМС, насыщенность беженца-

ми и вынужденными переселенцами в России в среднем составляет 0,339 %, тогда как в Ингушетии — 25—30 %, в Северной Осетии — 6,1 %, в Воронежской области — 0,778 %, в Липецкой области — 0,541 %, Саратовской — 0,778 %, Самарской — 0,584 %, Ульяновской — 0,536 %, Москве — 0,145 %, Санкт-Петербурге — 0,048 %. В Ставропольском крае более 50 тыс. беженцев (данные на конец 1995 г.).

В проекте Федеральной программы действий в области прав человека отмечены «явно недостаточное, не соответствующее масштабу проблемы финансирование, нехватка квалифицированных кадров, отсутствие опыта». Кроме того, отмечаются примеры негативного отношения к «пришельцам» со стороны постоянно проживающих на данной территории людей, которое порой поощряется местными органами власти. Для ослабления социальной напряженности названный выше проект предусматривает необходимую материальную поддержку социальных прав мигрантов, коммуникативную и информационную поддержку (учреждение массовой газеты, освещение проблемы миграции населения), а также реализацию социальных программ юридической подготовки и переквалификации (с особым упором на права человека) для разных категорий граждан-служащих, в частности для социальных работников.

Предусматривается также совершенствование законодательной базы и осуществление поэтапных шагов по расширению органов социальной защиты и социального обслуживания, специализации социальных работников для работы с мигрантами.

Для социальных работников объектом приложения их профессиональных знаний становится работа в миграционных службах, которые сотрудничают со службами социальной защиты, социального обслуживания и здравоохранения, социально-эпидемиологическими службами. Наиболее сложные условия работы — в центрах временного размещения вынужденных переселенцев.

В зоне осетино-ингушского конфликта, а также в Ставропольском крае на 14,5 тыс. человек создано 24 таких центра. Здесь действовали центры медико-психологической реабилитации беженцев («Баутинки», «Магри»), подвергшихся насилию в зоне вооруженных конфликтов.

Для социальных работников в таких условиях наиболее важно снять или смягчить негативные последствия насилия с помощью индивидуальной или групповой психотерапии, технологий устранения конфликтности, развития способностей к коммуникативности, самостоятельности и терпимости.

Более благоприятные условия для реинтеграции мигрантов создаются в местах компактного проживания переселенцев. По России предусмотрено 107 таких мест.

Для значительного же числа мигрантов при поддержке ФМС производится или подготавливается компактное расселение (936 тыс. человек — 9,3 тыс. семей). Здесь проблемы реинтеграции могут быть осложнены в зависимости от различных параметров среды и характеристик самого эмигранта. Отмечены еще более сложные условия реинтеграции для значительного количества вынужденных мигрантов, которые не попадают в поле государственной защиты в силу недостатка организации, значительного наплыва беженцев, нарушений прав.

В работе с мигрантами приходится рассматривать предпосылки и характер солидарности, складывающейся на новом месте, а также общую атмосферу в регионе и обществе, располагающую или не располагающую к солидарности, в том числе и мигрантов. Социальный работник учитывает при этом весь комплекс ценностей и механизмов реинтеграции на новом месте. Он должен в нынешней ситуации действовать в нескольких направлениях, расширяя сферу своей компетентности.

Сочетаются индивидуальная, семейная, групповая, общественная социальная работа и социальное административное планирование. Помимо индивидуальной и групповой работы с мигрантами чрезвычайно важно сотрудничать с органами власти, со средствами массовой информации в формировании своеобразной идеологии. Это — идеология единства соотечественников, абсолютной ценности каждого человека, связей переселенцев с Россией как с исторической родиной, идеология терпимости и единой судьбы. В этом плане важны специальная пропаганда прав человека, разъяснение прав вынужденных мигрантов.

Социальный работник непосредственно или опосредованно опирается на помощь некоторых специализированных и государственных общественных центров. Среди них Координаци-

онный совет помощи беженцам и вынужденным переселенцам, ведущий просветительскую работу, Российский центр помощи беженцам «Соотечественники», помогающий создавать рабочие места, предприятия, Международная организация по миграции, оказывающая экспертную и консультативную помощь, организующая семинары, помогающая инструментами и машинами, начавшая в Тамбове и Новгороде осуществлять пилотные проекты расселения вынужденных мигрантов, ЭКО-центр «Среда обитания», разрабатывающий проекты расселения и строительства жилья для вынужденных мигрантов с их участием.

В данный момент на переднем плане оказались экстренные виды миграции. Это налагает отпечаток на характер социальной работы и отношение к ней. В будущем, однако, социальные работники смогут уделять внимание не только экстренной миграции, но и остальным ее видам, участвовать в разработке и реализации научно обоснованной политики переселения и реинтеграции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андриченко Е.В., Белоусова Л.В. *Беженцы и вынужденные переселенцы (Правовые проблемы)* // *Государство и право*. 1995. № 5. С. 39—47.
2. Доницин Ю.П., Лапин Н.Н. *Вынужденные переселенцы в крупном промышленном городе Сибири* // *Социологические исследования*. 1995. № 9.
3. Закон РФ «О беженцах» // *Российская газета*. 1993. 20 марта.
4. Закон РФ «О вынужденных переселенцах» // *Российская газета*. 1993. 20 марта.
5. Красинец Е.С. *Международная миграция населения России в условиях перехода к рынку*. М.: Наука, 1997. 192 с.
6. Лебедев М.А. *Процедуры приема беженцев и лиц в поисках убежища: потребность в стандартах* // *Международное право*. 1997. № 4.
7. Макарова Л.В. *Россия и новое зарубежье: миграционный обмен* // *Социологические исследования*. 1995. № 12.
8. *Основы социальной работы: Учебник* / Отв. ред П.Д. Павленок. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 253—263.

9. Регент Т.М. Миграционный круговорот обездоленных: Из выступления на международной конференции по проблемам беженцев // *Международное право*. 1997. № 7. С. 118—124.

10. Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // *Социологические исследования*. 1996. № 11.

11. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: Наука, 1987.

12. Тоцкий Н.Н. Организационно-правовые проблемы миграционной службы России // *Государство и право*. 1996. № 2. С. 35—44.

13. Теория и методика социальной работы / Под ред. И.Г. Зайнышева. Ч. 1. М.: Союз, 1994.

14. Федеральная миграционная программа // *Собр. законодательства РФ*. 1994. № 18. Ст. 2065.

15. Фисенко И.В. Беженцы и вынужденные переселенцы в СНГ: определение понятий // *Международное право*. 1994. № 4.

16. Энциклопедия социальной работы: В 3 т.: Пер. с англ. М., 1994—1995.

ТЕМА 11.

ПРАВО В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ И ПРОБЛЕМА БЕЗДОМНОСТИ В РОССИИ

План

1. Понятие «бездомность» и ее причины.
2. Основные группы бездомных, их характеристика.
3. Пути и методы решения проблемы бездомных.

1

Общество в процессе своего развития не может обойтись без установления прав, свобод и обязанностей своих граждан, т. к. данные институты являются основополагающими условиями его успешного развития.

Вместе с тем права и обязанности не могут устанавливаться произвольно, т.к. они обусловлены достигнутым уровнем материальных, культурных и духовных возможностей данного общества.

Основные права и свободы, существующие в России на современном этапе, закреплены Конституцией РФ. В перечень этих прав включаются социально-экономические права личности, в том числе право на жилище: «Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» (ст. 27 Конституции).

Но этим правом воспользоваться могут далеко не все граждане, как и правом, указанным в статье 25 Конституции, которая гарантирует неприкосновенность жилища. Эта статья гласит: «Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных законом».

В результате несоблюдения социально-экономических прав людей со стороны государства или отдельных личностей возникает такое явление как *бездомность*. Бездомным считается человек, не имеющий постоянного жилища или не ведущий оседлого образа жизни.

Рассматривая данное социальное явление с исторических позиций, следует отметить, что бездомность — это явление, присущее человечеству на всем протяжении его существования.

Бродяги на Руси всегда воспринимались как особая категория. В конце прошлого века Е.Максимов впервые выделил причины возникновения бродяжничества. Такими признаками он считал:

- **индивидуальные** (физические, психические недостатки, разные моральные факторы);

- **семейные** (в результате исследования, проведенного им, было выявлено следующее: слабая работоспособность семьи — 20 %, старость — 20 %, но большая часть бродяг не захотела обзаводиться жильем как обузой из-за одиночества);

- **экономические, бытовые причины.**

Кроме названных признаков, бездомность широко распространяется особенно в периоды социальных потрясений и стихийных бедствий, войн, голода, наводнений, кризисных процессов.

Эти процессы бездомности происходят в основном по объективным причинам, не зависящим от человека, сильно усугубляют проблему бездомности «чисто цивилизационные» факторы, к которым можно отнести:

- **Недостаточное количество жилищ, нехватка дешевого жилья.** При модернизации городских районов старые, более дешевые дома сносятся и замещаются значительно меньшим числом более дорогих помещений. Люди, которые выживаются из своих домов, по существу, являются жертвами проектов по обновлению и экономическому развитию жилого фонда, а также роста стоимости жилья. В то же время множество дешевого жилья теряется из-за ветхости, поджогов и разрушения.

- **Безработица**, обуславливающая отсутствие средств для оплаты жилья. Социальное и психологическое воздействие безработицы оказывает разрушающее воздействие, т.к она является причиной внутреннего напряжения и приводит к социальному хаосу. Особенно сильно оказывает влияние спада производства на людей, которые вынуждены просто бороться за выживание. Эти люди лишились не только работы, но и медицинского страхования, а также средств для оплаты жилья.

- **Малодоходность многих семей и отдельных граждан** приводит к недостаточности средств для оплаты за квартиру.

- **Социальное здоровье общества** (наличие большого количества наркоманов, алкоголиков, существование больных, страдающих хроническими психическими заболеваниями, само по себе не является причиной появления бездомных. Они являют-

ся жертвами, которые в дополнение к своей болезни еще и не имеют дома.

- Слабые возможности реализации социальных программ для малообеспеченных граждан.

Если первые группы причин можно было предотвратить, принимая профилактические меры, то при отсутствии финансов реализовать социальные программы при помощи превентивных действий практически невозможно.

Нельзя не обращать внимания на такую проблему, как вынужденное переселение. В пример можно привести Крайний Север, ведь сегодня население Севера можно считать самым благополучным. С ликвидацией предприятий люди не только лишаются своих рабочих мест, но и своих обжитых мест. Прежде чем решить жилищные проблемы, государству необходимо вывезти оттуда людей. Но чтобы вывезти людей с Севера, нужно оплатить им проезд, предоставить контейнеры для багажа и, собственно, дать жилье в другом месте. Все это выливается в суммы, которые государство не в силах обеспечить. Например, чтобы переселить только один поселок Полярный требуется 18 млрд. руб. Конечно, таких денег в бюджете нет, это не финансируется и, как правило, некоторым переселенцам оплачивается лишь дорога. Так что на новом месте люди оказываются без жилья и зачастую без денег. В результате этого многие так и не находят жилья, в основном, это пенсионеры и «бюджетники», т. к. всевозможные постановления и другие документы о льготах и компенсациях северянам, которые издавались и должны были бы облегчить людям всю тяжесть переездов, действуют очень не эффективно.

В результате получается, что люди, десять и более лет проработавшие в тяжелых условиях Севера, становятся людьми «без определенного места жительства» в городах России. Да и те, кто приехал хоть с какими-то деньгами, не всегда могут купить квартиру, ведь во многих городах минимальная цена квадратного метра оценивается в 70—100 долларов, а в квартирах улучшенной планировки — 500—700 долларов. Естественно, такое жилье не всем по карману.

Кроме внутренних факторов в стране можно выделить немаловажные внешние факторы. К ним относятся:

- развал СССР;

- нестабильность во взаимоотношениях между бывшими республиками;
- межнациональные конфликты;
- разгул рыночной стихии.

Социологическое исследование, проведенное в 1991 г., дает возможность конкретизировать причины бездомности (беженцы не опрашивались). Ниже они перечислены в порядке убывания степени распространенности:

1. Выписан в связи с конфликтами в семье (37,5 % из 133 опрошенных бездомных).
2. Нигде не берут на постоянную работу.
3. Сам ушел из дома, скучно жить на одном месте (т. е. есть люди, склонные к бродяжничеству).
4. Без конкретных причин (решение принято скорее самостоятельно).

Из опрошенных 52,5 % работали раньше на производстве, 39 % находились в местах заключения, а 47,3 % ничего хорошего о своем детстве сказать не могли.

Совершенно понятно, что бездомный — это человек, не имеющий дома, но существуют еще определения, которые характеризуют бездомного как человека, лишенного прав, как личных, так и экономических. В этом случае *бездомность* трактуется и как проживание в убежищах без права на владение ими и под угрозой немедленного выселения, и как проживание в общежитиях, ночлежках, в домах на снос, т. е. помещениях, которые нельзя ни снять для проживания, ни приобрести в собственность.

Оставшиеся без крыши над головой в силу различных обстоятельств или личных пристрастий, бомжи представляют собой реальную и потенциальную угрозу обществу, окружающим людям. Нередко и само общество толкает эти категории к этому жизненному поступку. Невозможность осуществить свои законные права побуждает этих людей на преступления. Ситуация особо усугубляется в кризисных условиях развития общества. Только в Москве в 1993 г. бомжами совершено в 3 раза больше преступлений, чем в 1992 г. За I квартал 1993 г. в Москве ими было совершено 7491 административных правонарушений, а за 5 месяцев только по раскрытым уголовным преступлениям была установлена вина 500 бомжей.

Из общего числа бомжей в столице, выявленных в качестве участников преступлений, 27,6 % причастны к тяжким видам уголовных преступлений.

Одной из важнейших задач существующей системы социальной защиты населения является адаптация лиц, потерявших определенный социальный статус, в том числе беженцев, мигрантов, бомжей

Любой вид социальной адаптации личности (бытовая, производственная) требует не только определенных способностей индивида, но и хорошо организованной профессиональной работы со стороны органов социальной работы различного профиля, призванных помочь человеку в тяжелых ситуациях.

Социальные службы должны оказывать помощь бездомным в осуществлении своих имущественных прав, т.е. складывающихся по поводу принадлежности, использования, распределения предметов материальных благ, в том числе и жилья (участвовать в судебной процедуре возврата незаконно изъятых жилья) и личных неимущественных прав: на жизнь, здоровье, помощь в лечении, помещении в стационары.

Большое место занимает помощь в реализации дополнительных прав, предоставляемых законодательством отдельным категориям граждан, или льгот. Эти льготы могут быть средством достижения социального равенства в обществе (получение пособий, возможность быстро устроить бездомных пожилых людей в дом престарелых).

Но для более эффективной помощи бездомным нужно не только знать причины их несчастья, но и точно определить, к какой группе они относятся, т. к. для каждой группы существуют свои индивидуальные методы работы.

2

С давних пор лица без определенного места жительства не представляли собой однородную серую массу. По своему социальному составу это довольно разнообразный контингент.

Проблемами бездомных ученые занимались давно. Еще в начале прошлого века были первые попытки научных классификаций бездомных. Исследуя бродяг в Сибири, ученый Се-

милужинский в своем изучении пришел к выводу, что существуют следующие группы бездомных:

1. Бродяги-работники. Эти люди зарабатывали себе на пропитание тем, что устраивались пастухами, работали на приисках. Но расплачивались с ними плохо, иногда по окончании работы даже убивали, т. к. укрывательство бродяг преследовалось.

2. Бродяги-нищие как категория бездомных в силу разных обстоятельств были мало склонны к труду. К ним крестьяне всегда относились с сочувствием и активно давали им милостыню.

3. Бродягами-ворами отдельные бездомные становились поневоле, если иные способы добычи средств существования не помогали. Эти люди занимались воровством.

4. Бродяги-обманщики. Эта категория бродяг сочиняла трогательные истории о своей жизни и тем самым выпрашивали пропитание.

5. Бродяги-монетчики. Эти люди занимались подделкой денег, затем сбывая их на ярмарках, обеспечивали себе пропитание.

Как мы видим, Семилужинский классифицировал бездомных по одному признаку — способу добычи средств существования, не учитывая половые, возрастные и иные признаки. Эту классификацию, естественно, можно применять и сейчас, но в настоящее время описываются подразделения бездомных на более широкие группы. Это связано с тем, что ряды бездомных пополняют бывшие заключенные, убегающие от родителей дети, инвалиды, наркоманы и алкоголики, беженцы, военнослужащие и алкоголики.

В 1992 г. Верховный Совет России принял Закон о милиции, освобождавший отделы внутренних дел от несвойственных им функций, среди которых оказалась и работа по задержанию бродяг и попрошаек. Путевки в дома-интернаты тем задержанным, которые имели пенсионный возраст и инвалидности 1, 2 групп (таких было около 4—5 %), стали оформлять органы социальной защиты. Примерно половина обитателей приемников-распределителей — криминальные элементы и уйдя из-под опеки МВД, они становятся безнадзорными, т. к. органы социальной защиты не располагают для их содержания необходимыми помещениями и подготовленными кадрами. Бом-

жи как бы выпадают из этого перечня, «повисают в воздухе» и предоставлены в жизни сами себе.

В Санкт-Петербурге к середине 1992 г. добровольно зарегистрировались 4500 человек бездомных, но по ориентировочным данным их имеется от 30 до 50 тысяч. Среди опрошенных — большинство родились и проживали в Санкт-Петербурге, имели в прошлом постоянную прописку. Более половины бомжей больны туберкулезом, столько же страдают алкоголизмом. Большинство не имеет постоянных источников доходов, пятая часть нищенствует, некоторые эпизодически занимаются разгрузкой и погрузкой в портах и на вокзалах, большинство хотели бы работать постоянно.

Представитель Московского ГУВД А.Ищутин констатировал, что за пять месяцев 1995 г. в приемник-распределитель было доставлено 714 человек, из них помещено 478, 80 % которых — ранее судимые, 26 % — бывшие москвичи, 10 % — тунеядцы и алкоголики, лишённые родительских прав и наркоманы. Из всех перечисленных было выявлено только 29 человек нетрудоспособных по старости или по инвалидности. Остальные просто не хотят работать и вообще что-либо предпринимать, чтобы как-то изменить свою судьбу, причем 15—20 % жителей домов-интернатов на лето их покидают и уходят попрошайничать на улицу.

Заместитель министра социальной защиты С.Г. Киселев отметил, что проблемы, связанные с бездомностью, волнуют все наше общество и сказал, что Москва, Санкт-Петербург и другие крупные города оказались в особо тяжелом положении: на вокзалах, в аэропортах скопились десятки тысяч людей без определенного места жительства. Немало их страдают тяжелыми, в том числе инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

Для бездомных имеются четыре типа учреждений: специальные дома-интернаты для освободившихся из мест заключения (в РФ их 32), дома ночного пребывания, центры социальной адаптации (всего 2 — в Санкт-Петербурге и Омске), социальные гостиницы и приюты (в Липецке и Махачкале).

Количество бездомных по стране увеличивается с каждым годом. Одна Ростовская область насчитывает около 50 тысяч бомжей, 4 тысячи из которых находятся в приемниках-распределителях.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ БЕЗДОМНЫХ ПО ПОЛУ И ВОЗРАСТНЫМ ПРИЗНАКАМ

Большинство бездомных — это одинокие мужчины. Они составляют наибольший процент от общего числа. Женщины составляют около 10 %. Это в основном больные алкоголизмом, вернувшиеся из мест заключения (последняя группа составляет около 1/5 от всей численности бездомных женщин).

Наибольший процент бездомных мужчин объясняется многими причинами. Одной из причин являются низкие профессиональные навыки мужчин и они слабо располагают поддерживающими их связями с семьями, родственниками. Многие из них были женаты. Бездомные мужчины, как правило, молоды и либо совсем не имеют средств к существованию, либо находятся в постоянной зависимости от общественной благотворительности. Нужно отметить, что около трети обследованных мужчин проходили курс лечения в психиатрических больницах, около половины — наркоманы и токсикоманы.

В отличие от мужчин, большинство женщин попадает в категорию бездомных по причинам, связанным с «личным кризисом» в жизни.

В России из 40 млн детей бездомные составляют немногим более 1 %. В основном это дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей. По данным Московского Центра реабилитации детей и подростков, число подкинутых и заблудившихся детей за период с 1990 по 1993 г. увеличилось на 56 %.

Положение детей-бездомных особенно тяжелое. В частности, тяжелое положение детей-бомжей, нередко выброшенных на улицу своими родителями-алкоголиками, душевнобольными. Многие дети покидают прежде всего конфликтные семьи. Уход из такой семьи — не импульсивная реакция на специфическую семейную проблему. Обычно в таком случае имеют место патологические семейные отношения и вся семья находится в кризисной ситуации.

Только в 1992 г. органами милиции РФ доставлено почти 100 тысяч беспризорных детей, включая бежавших из дома и интернатов. Оставлять их на вокзалах и в метро небезопасно как для них самих, так и для окружающих. Для детей этой категории создаются различного вида приюты, ночлежки, центры реабилитации и т. д.

Следует отметить и такое важное событие, как открытие приюта для бездомных детей при Российском благотворительном фонде «Нет алкоголизму и наркомании». Дети приходят сюда сами и могут уйти, когда захотят.

Часть брошенных детей, находящихся в детприемниках, усыновляют желающие граждане. Но несмотря на всю доброту и чуткость приемных родителей, ребенок знает: его бросила мать. Психическая травма в детском возрасте может сказаться на отношении этого малыша — будущего родителя — к своим детям.

Многие из детей были лишены родительского внимания, с ними жестоко обращались или выгнали из семьи. Случаи применения физической силы со стороны родителей довольно часты: с подобным обращением сталкивалось 84 % бездомных подростков. Существует немаловажная связь между алкоголизмом и отсутствием родительского внимания и жестоким обращением с детьми.

Бездомные семьи в настоящее время являются наиболее быстро растущей частью не имеющего жилья населения. В большинстве своем бездомные семьи не относятся к среднему классу, а стоят за чертой бедности, т. е. члены таких семей и ранее не имели постоянной работы и не владели жильем.

Пожилые бездомные находятся в наиболее «невыгодном» положении, т. к. даже при желании они не могут полноценно трудиться и даже словесно отстаивать свои права.

КЛАССИФИКАЦИЯ БЕЗДОМНЫХ ПО ИНЫМ ПРИЗНАКАМ

Большую группу бездомных составляют бездомные душевнобольные. Характеристика этой категории бездомных по многим аспектам идентична характеристике всего бездомного населения. В основном это молодые люди, преимущественно мужчины, многие из которых в тот или иной период своей жизни проходили курс лечения в психиатрической больнице. Они склонны отвергать попытки со стороны лечебных учреждений решить их проблемы. Дополнительную сложность этой категории создают те обстоятельства, что многие из них являются алкоголиками, наркоманами или токсикоманами и что значительная их часть подвергалась тюремному заключению. Около 20 % бездомных взрослых людей нуждаются в том или ином

психиатрическом лечении, 3 % — в помещении их в психиатрические лечебные учреждения. К людям, живущим на вокзалах, в подвалах, на улице, трудно подступиться. В силу своего психического состояния они неохотно идут на контакт, поэтому эта категория людей не пользуется приютами. Подсчитано, что 50 % обитающих на улице людей нуждается в определенном медицинском уходе.

В особую группу людей, не имеющих жилья, нужно отнести беженцев, которые Конвенцией ООН 1951 г. определяются как «лица, которые в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего места жительства в результате подобных событий, и не могут и не желают вернуться в нее вследствие таких опасений».

По данным социологических опросов, из 25 млн русских, живущих за пределами России, около 3 млн намерены перебраться в Российскую Федерацию. По мнению иностранных наблюдателей, число потенциальных мигрантов из республик бывшего Союза составляет 25—30 млн человек русскоязычного населения.

В 1993 г. в России находилось более 320 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев, по другим данным, это количество составляет около 3 млн человек. Среди сегодняшних беженцев — 80 % русских.

Существует три основных решения проблемы беженцев:

- добровольная репатриация;
- поселение в стране первого убежища;
- переселение в третью страну.

Такими путями решения проблемы беженцев ограничиться нельзя, потому что переселить людей не составляет труда, но переселять необходимо, когда существуют необходимые жилищные ресурсы, да и там, куда приехали беженцы, есть масса пустующих зданий нежилого типа — детские садики, склады, которые при наличии достаточного финансирования можно переоборудовать во временные жилища, чтобы эти люди не скитались по улицам и не жили в подвалах.

До недавнего времени преобладал репрессивный характер правовой политики по отношению к изгоям общества. Ведущим средством борьбы была их изоляция. Однако законодательство об ответственности за занятия бродяжничеством было нестабильным. За период с 1961 по 1992 гг. пять раз менялось законодательство об ответственности за эти деяния. И все равно бродячий люд не только не сократился, а наоборот, катастрофически увеличивался.

Сейчас положение сложилось вообще парадоксальное. Отделы внутренних дел уже не обязаны брать бомжей (хотя большинство имеют тяжелые заболевания), служба миграции также не считает их «своими». В результате сложилось мнение, что это контингент системы социальной защиты населения, с чем нельзя не согласиться, — требуется участие не одного, а целого ряда ведомств.

В ответ на многочисленные обращения по этому поводу Министерства социальной защиты в вышестоящие органы 2 ноября 1993 г. был принят Указ Президента «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества». В нем предусмотрена реорганизация приемников-распределителей, создание на их базе центров социальной реабилитации для оказания социальной, медицинской и иной помощи. Срок нахождения в таком центре определен в 10 суток. А в пункте 4 Указа содержится распределение обязанностей:

отделам внутренних дел — выявление бродяг и попрошайек, их задержание и доставление в центры социальной реабилитации, установление личности задержанных, обеспечение в центрах порядка и их охрана;

органам здравоохранения — медицинское освидетельствование и направление на лечение;

органам социальной защиты населения — направление в дома-интернаты, решение вопросов, связанных с выплатой пенсий;

службе занятости — трудоустройство, назначение пособий по безработице.

Обязанности распределены четко, но, к сожалению, не сказано, в чьем ведении должны быть центры, кому поручает-

ся разработка положения о таком центре. Конечно, органами социальной защиты ведется работа, в более широком плане решающая проблемы бездомных, но она не всегда имеет под собой нормативную основу.

Примером такой работы может послужить опыт Санкт-Петербурга. Базовой организацией там является Фонд «Ночлежка», который разрабатывает программу «Бездомность».

Программа включает в себя:

- бесплатную столовую (для получения обедов необходимо зарегистрироваться в фонде и затем получать талоны на питание); в месяц такая столовая обслуживает до 4 тыс. человек;
- выдачу бесплатной одежды;
- консультацию юриста;
- общий медосмотр в противотуберкулезной больнице;
- пособие по старости, инвалидности, бывшим осужденным.

В состав программы входят: наблюдательный совет, администрация программы, комитет по социальным вопросам мэрии, комплексы ночлежных домов быстрого развертывания, центры социальной адаптации для бывших осужденных, биржа труда, пункт регистрации, юридическая служба, проектная группа, информационно-исследовательская группа.

В наблюдательном совете — представители мэрии, районных администраций, предприятий, учреждений, организаций. Главная функция Совета — контроль за расходованием бюджетных и целевых вложений в программу.

«Реализация этой программы, — считает Президент Целевого благотворительного фонда «Ночлежка» г. Санкт-Петербурга Валерий Соколов, — позволит тысячам людей, живущих на вокзалах, в подвалах, на чердаках изменить асоциальный образ жизни, перестать именоваться «отбросами общества»».

Принятие этого указа говорит о возрождении системы социальной помощи бродягам и попрошайкам. Сюда же можно отнести и реализацию Постановления Правительства «О домах ночного пребывания».

На качественно новой основе планируется формировать систему профилактики этих негативных явлений в обществе. Это видно из преамбулы указа, где определены цели реформирования системы работы с бездомными. Здесь и оказание социальной, медицинской и иной помощи лицам без определенно-

го места жительства, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и укрепление общественного порядка.

Кроме этого, по России создается разветвленная сеть столовых для бомжей, хотя расходы не оправдываются в финансовом плане, но оправдываются в нравственном.

В Москве финансовые проблемы взяла на себя баптистская церковь. Каждый день, кроме выходных, представители церкви, они же представители Российско-Британской христианской миссии «Братство, милосердие Евровангелизм», начиная с 10 часов утра выдают нуждающимся талоны на бесплатный обед. Ежедневно столовая бесплатно кормит до 200 человек, а начинала в 1994 г. с 10. А сейчас заглох и этот (не первый!) очаг благотворительности — нет средств, хотя продолжают успешно действовать международные организации «Врачи без границ» и «Армия спасения»: первые финансируют ряд столовых, вторые выдают продовольственные наборы.

Еще один важный вопрос, нуждающийся в решении. В указе нет определений «бродяжничества» и «попрошайничества», а следовательно — нет правовой основы для задержания лиц, этим занимающихся, а ведь необходимо ввести административную ответственность за занятие бродяжничеством и попрошайничеством и тем самым решить вопрос о правовой базе для оказания всесторонней социальной помощи этим категориям граждан.

Законодатели не учли, что это необходимо, когда на волне нарастающей гуманизации общества в конце 1992 г. были отменены статьи 198 и 209 Уголовного кодекса РСФСР. Учитывая новые условия хозяйствования и особенности образа жизни бродяг и попрошаек, их противоправное поведение можно изложить в следующей редакции:

1. Бродяжничество — бесцельное систематическое скитание в общественных или иных местах лица, не имеющего определенного места жительства и не предпринимающего попыток легализовать свое существование путем обращения в местные администрации для бытового и трудового устройства, назначения пенсии и иной формы оказания социальной помощи и правовой поддержки, и в силу бродячего образа жизни создающего угрозу здоровью окружающих людей.

2. Попрошайничество — добывание средств существования путем выпрашивания у посторонних граждан денег, иных материальных ценностей либо путем демонстрации незаживающих ран, уродств, либо с использованием малолетних детей.

В качестве административного взыскания достаточно ввести предупреждение о недопустимости продолжения занятий бродяжничеством или попрошайничеством. Нужно установить ответственность за повторные правонарушения такого рода. Наряду с предупреждением в повторных случаях надо предусмотреть и возможность применения в исключительных случаях административного ареста до 15 суток за злостные уклонения от оказываемой социальной помощи и продолжение бродячего образа жизни.

Предлагаемые составы административных правонарушений можно ввести (например, в качестве статей 144-4 и 144-5 Кодекса об административных правонарушениях). Введение уголовной ответственности за данные виды противоправного поведения нецелесообразно и на практике себя не оправдало.

Ведущее направление в этой сфере должно быть охранно-защитным, а не репрессивным (изоляция бродяг в местах лишения свободы).

Многое зависит от решения жилищной проблемы. В конце 80-х годов в СССР было 83,6 млн квартир, а семей — 90,3 млн. Фактически семей было значительно больше (многопоколенные семьи вынуждены были жить совместно из-за квартиры). Для решения жилищной проблемы российские экономисты считают возможным привлекать денежные средства населения. Здесь три пути:

1. Введение новой системы оплаты квартир, повышение квартплаты в целом и тесная ее увязка с размером и качеством занимаемой площади жилья.

2. Расширение жилищно-строительной кооперации.

3. Содействие индивидуальному жилищному строительству.

Нельзя забывать и о такой категории бездомных людей, как беженцы. Для решения проблемы беженцев необходимо принимать меры глобального, стратегического характера. Их реализация зависит от уровня развития общества, морали, социальной сферы. Одной из таких ключевых мер является стабилизация ситуации на территории бывшего СССР, прекраще-

ние национальных конфликтов. Естественно, быстро все это сделать невозможно и поэтому наиболее реальным представляется хотя бы частичная реализация законов от 19 февраля 1993 г. «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

Кроме этого, требуется разработка кодекса миграционных законов, регламентирующих все аспекты территориальных перемещений населения в новых, еще не оформленных условиях государственности.

В настоящее время разрабатывается долговременная программа «Миграция», в соответствии с которой беженцы расселяются по заблаговременно отобранному региону, где заранее продумана система их обустройства, создана инфраструктура социальной защиты. Учитывая особое положение беженцев-бездомных, государственная политика занятости РФ предусматривает создание для них дополнительных рабочих мест.

В 1992 г. учрежден Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники». Помощь оказывается ассоциациям и общинам беженцев, уже организованным группам людей (строительные бригады, объединения фермеров, деловых людей).

Отделения фонда существуют в 20 городах России, в Смоленской, Воронежской, Белгородской и других областях. К примеру, в Пскове сформировано 18 жилищно-строительных товариществ и ассоциаций фермерских хозяйств. Здесь работало (по состоянию на март 1993 г.) 1100 семей, выходцев в основном из Латвии и Эстонии. Осуществляется комплексное обустройство переселенцев.

В Волгоградской области тоже сделано не так уж мало. Галина Ивановна Лебедева, начальник Красноармейского управления социальной защиты населения, рассказала, что на острове Зеленом заканчивается обустройство заброшенного дачного поселка под приют для бездомных.

Кроме того, в нашей области идет реализация программы социальной реабилитации бывших заключенных. Контроль за ее исполнением возложен на заместителя главы областной администрации Г.И. Хорошеву. Программа включает в себя профилактические меры — предоставление одежды, помощь в трудоустройстве, оборудование временного общежития для недавно освободившихся лиц.

В решении данной проблемы большую роль играют социальные работники, особенно те, кто трудится в соответствующих учреждениях: приютах, центрах социальной реабилитации.

Самое же главное — это преодолеть системный кризис в стране, проводить такую социальную политику, которая была бы нацелена на обеспечение нормальных условий жизни большинства населения, особенно, так называемых слабозащищенных слоев.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Антология социальной работы: В 5 т. Т. 2. Феноменология социальной патологии / Сост. М.В. Фирсов. М.: Сварогъ, 1995.*
2. *Бездомный-бездомному рознь // Социальное обеспечение. 1994. № 4. С. 21—26.*
3. *Бомжи и социальная политика // Социальное обеспечение. 1994. № 2. С. 16—20.*
4. *Фокин В. Как преодолеть бродяжничество и попрошайничество // Социальное обеспечение. 1994. № 6. С. 13—17.*
5. *Конституция РФ. М., 1993.*
6. *Иванова Н. Крайний Север на краюшке бюджета // Социальная защита. 1995. № 4. С. 14—18.*
7. *Основы социальной работы: Учебник / Отв. ред. П.Д. Павленок. М.: Инфра-М, 1997.*
8. *Теория и методология социальной работы. Под ред. В.И. Жукова. М.: Союз, 1994.*
9. *Энциклопедия социальной работы. Т. 1. М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1993.*
10. *Смолкин С. Юрист в «Вороньей слободке» // Социальная защита. 1995. № 5. С. 87—93.*

ТЕМА 12.

ДЕВИАНТНОЕ ПОВЕДЕНИЕ КАК ПРОБЛЕМА ПРАВА В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ

План

- 1. Понятие и причины девиантного поведения.*
- 2. Формы проявления девиантного поведения.*
- 3. Социальный контроль девиантного поведения.*

1

Социальная работа в России, общественное и частное призрение давно были обращены к проблемам гармоничного существования человеческой общности на уровне и теории, и практики. В сфере данной науки постоянно находилась социальная патология (девиантное поведение). В связи с этим в России частное и общественное призрение выступало в двух своих основных функциях.

С одной стороны, оно выступало в качестве некой формы общественного сознания, которая формировала определенное общественное мнение к таким явлениям, как проституция, профессиональное нищенство, детская беспризорность, самоубийство и многие другие. Общественное и частное призрение ориентировало на гуманистическое отношение общества к самому себе, способствовало его формированию как единого культурно-исторического и социально-психологического пространства.

Оформляясь как профессия, социальная работа еще с XIX века осуществлялась в разных формах с различными социально-патологическими типами. В этом аспекте велись широкие социально-психологические, антропологические, демографические, педагогические исследования, направленные на всестороннее изучение феноменов отклоняющегося поведения и личности, для которой характерны патогенные наклонности.

Однако с конца 20-х годов исследования и целые научные школы в стране были свернуты, статистика по таким проблемам, как проституция, нищенство, наркомания, самоубийства, была либо закрыта, либо не велась вообще. И только сегодня, когда социальная работа вновь привлекает внимание широкой

общественности, данная проблематика начинает осмысляться во всей ее значимости.

Прежде чем говорить о девиантном поведении как проблеме права социальной работы, учитывая, что данная проблема является предметом изучения права социальной работы, необходимо определить, что же такое девиация вообще.

Существует множество определений девиантного поведения, что лишний раз подчеркивает сложность и многогранность данного феномена.

В различные исторические периоды и в разнообразных концепциях, теориях и науках приводятся свои определения девиации. Приведу лишь некоторые из них.

Девиация согласно **структурному функционализму**.

В соответствии с данной теорией, общество выживает в борьбе с природой благодаря жестокой структурной дифференциации: разделении труда, социальной иерархии и т. д. Чтобы регулировать действия людей, возникает ролевое подразделение, то есть каждый человек выполняет определенную роль в соответствии со своим статусом. Поэтому *социальный порядок* определяется как функциональное согласование элементов социума (людей), увеличивающее его жизнеспособность. Отсюда следует, что **социальная девиация** — это дисфункциональное состояние системы, то есть то состояние, которое уменьшает жизнеспособность социума. При этом сторонники структурного функционализма считают, что дисфункция играет важную роль в развитии общества. В девиантных формах поведения рождаются новые образцы социальных отношений.

Девиация согласно **символическому интеракционизму**.

Основной принцип данной теории заключается в том, что в обеспечении социального порядка определяющую роль играет культура. Культура интерсубъективна по содержанию, благодаря этому культура обеспечивает социальный порядок. Согласно символическому интеракционизму, *социальный порядок* определяется как согласованность взаимных ожиданий членов общества. Отсюда следует, что **социальная девиация** — это несоответствие конкретного действия принятой в данной субкультуре системе ожиданий.

Эти современные определения девиации мною были приведены не случайно.

Из них вытекают некоторые внешние формальные признаки девиантного поступка:

Во-первых, девиантный поступок всегда привлекает внимание общественности.

Во-вторых, оценка девиантного поступка всегда неоднозначна, так как границы ожиданий историчны, относительноны, ожидания неопределенны (например, переход дороги на красный свет в зависимости от исхода может не считаться девиантным), к тому же существуют разногласия между различными социальными группами в отношении нормы.

В-третьих, при оценке девиантного поступка рациональные доводы не играют роли, срабатывают эмоциональные.

В-четвертых, девиация чрезвычайно многообразна, включает в себя широкий набор действий.

В рамках же права социальной работы девиантное поведение имеет более формализованные и узкие границы, что является необходимым для обеспечения порядка в современном обществе.

Итак, **девиантное поведение** — это поведение лица, несоответствующее принятым и институционально закрепленным в данном обществе нормам поведения.

Основные виды девиантного поведения — это преступность и уголовно наказуемые случаи аморального поведения, которые тоже представляют определенную общественную опасность. Связь преступности и аморального поведения состоит в том, что совершению преступления предшествует, как правило, какая-то разновидность девиантного поведения в форме пьянства, наркомании, распущенности в сфере сексуальных отношений и т. д.

Девиантное поведение подразделяется на две группы.

1. Поведение, отклоняющееся от нормы психического здоровья, т. е. наличие у человека явной или скрытой психопатологии. Эту группу, во-первых, составляют лица, которых условно можно отнести к третьей зоне характеров, т. е. астеников, шизоидов, эпилептоидов и других психически ненормальных людей. Во-вторых, к этой группе примыкают лица с акцентуированными характерами, которые тоже страдают психическими отклонениями, но в пределах нормы.

2. Поведение, отклоняющееся от морально-нравственных норм человеческого общежития и проявляющееся в различных

формах социальной патологии — пьянстве, наркомании, проституции...

Подобный вид девиантного поведения выражается в форме проступков или преступлений. Если эти проступки незначительны и не приносят большого вреда общественным отношениям, то лица, совершившие их, подвергаются наказанию по нормам трудового или административного права. Правоохранительные органы в лице милиции и судебных органов применяют к девиантам меры принудительного характера (административный арест, штраф и т. д.), а социальные и медицинские службы проводят с ними комплекс мер по социальной и психической адаптации.

Если же девиант совершает преступление, то такое деяние квалифицируется по нормам уголовного законодательства. Вот почему преступность как вид девиантного поведения в основном изучается юриспруденцией, а аморальное поведение изучается социологией, психологией, психиатрией и др. К основным субъектам девиантного поведения можно отнести лиц, страдающих определенными формами психической патологии и склонных на этой основе к аморальному поведению, попыткам членовредительства и самоубийства. К социальной патологии можно отнести наркоманию и токсикоманию, бытовое пьянство и алкоголизм, проституцию, бродяжничество и другие правонарушения.

Таким образом, психические расстройства проявляются в двух формах:

- *акцентуированные характеры*, т. е. крайние варианты нормы, когда отдельные черты характера очень усилены и человек уязвим для определенных психических воздействий. Люди с ярко выраженными «тяжелыми» чертами характера часто являются клиентами социально-медицинских и правоохранительных служб;

- *психопатия* — это явное или скрытое отклонение от нормы психических качеств человека. Эти отклонения проявляются в поведении, поступках, вербальном и невербальном общении. Люди с латентной или явной патологией являются клиентами психиатрических служб.

Психические расстройства в форме акцентуаций возникают у молодых людей по ряду причин.

1. Часто психические расстройства обусловлены тем, что к молодому человеку среда и общество предъявляет непосильные требования в виде усложненных учебных программ в старших классах или высшей школе, что ведет к появлению так называемой «умственной отсталости», т. е. сознательному или бессознательному недовольству чертами своего характера. Если на врожденные отклонения в характере накладываются болезненные переживания с отрицательным эмоциональным знаком, то формируется комплекс неполноценности и как следствие возникает необходимость в искусственных компенсаторах — алкоголе, наркотиках, агрессивном поведении. Переходный возраст делает подростка и юношу особенно чувствительным к неблагоприятным воздействиям внешней среды. Особенно провоцирует проявление раннее скрытой акцентуации или патологии пубертатный период, т. е. период полового созревания. Он и сам может быть причиной психологических расстройств. Так, ранняя сексуальная жизнь и сексуальная невоздержанность может привести либо к аморальным формам поведения, либо к сексуальной немощи в форме импотенции. Поскольку у молодых людей сексуальные потребности часто не удовлетворяются, то это приводит к сексуальной озабоченности и фрустрации.

2. Сказываются трудности переходного возраста. Переход во «взрослую жизнь» сопровождается бурной перестройкой психики: перестраиваются такие важные психические процессы, как мышление, ощущение, восприятие; меняется мир эмоций и чувствований, идет интенсивное формирование и закрепление имеющихся и новых черт характера, в полной мере проявляются черты темперамента, способности, задатки и пр.

3. Перестройка «Я-концепция» — процесс очень сложный и сопровождается рядом так называемых личностных расстройств. «Я-концепция» — это устойчивая и неповторимая система представлений индивида о себе, на основе которой он строит свои отношения с окружением и с самим собой.

В это время формируется образ собственного «Я» как установка по отношению к самому себе, складывается представление о личных качествах, способностях, социальной значимости, внешности.

Личностные расстройства проявляются в нескольких формах.

Отчуждение, которое проявляется в том, что человек, оказавшись в конфликтной ситуации, не может самостоятельно выйти из нее. Постоянные стрессы начинают угрожать его психике и самому существованию. Чтобы выйти из стресса, он должен разорвать связь своего «Я» с травмирующей средой. Однако «уход» от конфликтной ситуации создает психологическую дистанцию между человеком и окружением, которая вскоре перерастает в отчуждение. «Избегающий» индивид воспринимается окружением как человек странный и чужой. Отчуждение означает утрату эмоциональной связи с ближайшим окружением, и «избегающий» испытывает дефицит положительных эмоций.

Деперсонализация имеет место тогда, когда отчуждается собственное «Я», т. е. утрачивается ощущение собственного тела, теряет смысл любая деятельность, апатия и безразличие становятся доминирующими, притупляются эмоции. В современных условиях молодые люди часто жалуются на кризисное состояние психики. Если такие переживания становятся хроническими, то нужна консультация психиатра.

Депрессия — это состояние аффекта с отрицательным эмоциональным знаком. Под депрессией понимают сильную тоску, которая сопровождается чувством отчаяния и кризисом духа. В молодости такие состояния испытывают довольно часто. «Зеленая тоска» проявляется в том, что все окружение становится скучным и неинтересным, человек испытывает подавленность и скуку, резко снижается воля. Чувство вины за событие прошлого перед лицом жизненных трудностей сопровождается резким снижением самооценки. В состоянии депрессии время как бы замедляется, наступает быстрая утомляемость, работоспособность резко снижается. Приходят мысли о собственной ничтожности, и тогда возможны попытки самоубийства. Характер протекания депрессии разнообразен, она может принимать следующие формы:

Локус контроля — склонность человека приписывать ответственность за важнейшие события или самому себе, или другим людям. Во втором случае человек считает, что его жизнь в целом зависит от внешних сил. Отсюда чувство бессилия и безнадежности. При тяжелых формах депрессии мнимое чув-

ство вины, стрессовые ситуации в результате потери близких людей, критика со стороны авторитетных лиц может привести к суицидальным попыткам.

Бред физического недостатка, который возникает в период полового созревания преимущественно у девочек. Эти переживания, как правило, связаны с внешностью и широко варьируются от веснушек до полноты или худобы ног, талии и т. д.

Иногда недовольство своим телом достигает уровня паранойи, и молодые люди становятся озлобленными и несчастными. В этом случае нужна консультация психотерапевта;

Синдром философской интоксикации. Интерес молодых к проблемам бытия — явление вполне нормальное. Однако у части молодых людей этот интерес принимает уродливые формы: изобретаются всеобщие законы мироздания, вынашиваются планы переустройства мира. Часто их увлекают такие таинственные науки, как парапсихология, оккультные науки, а также контакты с НЛО. Поднимая глобальные проблемы, они не могут внятно изложить свои мысли. Синдром «сверхценной идеи» — это признак вялотекущей шизофрении;

Учебные неврозы или фобии проявляются в упорном нежелании посещать школу, колледж, институт. Невроз выражается в конфликтных отношениях с преподавателями и одноклассниками, в нежелании вникать в отдельные учебные предметы или все предметы сразу. Особенно часто страдают неврозами школьники.

Трудность в распознавании юношеской патологии состоит в том, что девиантное поведение чаще всего проявляется скрытно и касается нормальных молодых людей, особенно это характерно для лиц с акцентуированными характерами. Вот почему «психологический ликбез» нужен всем, но особенно преподавателю, социальному работнику, руководителю, чтобы вовремя заметить негативные черты характера и отреагировать на них педагогическими методами. Вопросы деструктивного и асоциального поведения являются неотъемлемой частью права социальной работы и обеспечивающего его научного знания.

Каковы **причины девиантного поведения** лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией, проституцией и другими формами социальной патологии? Помимо специфических причин, характерных для каждой группы «риска», есть и общие причины.

Существует несколько теорий, касающихся причин девиантного поведения: *биологизаторские теории, генетические, психологические, социологические концепции, культурологические, теория клеймения.*

Подробнее я остановлюсь лишь на некоторых из них.

Биологизаторские теории. Сторонники биологизаторских теорий девиации утверждают, что люди-девианты отличаются по своим биологическим характеристикам от обычных людей. Это проявляется на физиологическом уровне их существования. Человек отличается от животных (биологических предков), это вершина эволюции. Он отличается и по анатомическим принципам, но в анатомии человека (как считают представители данной теории) должны выражаться его внутренние качества, качества его души. Человек есть единый организм, его элементы связаны между собой функционально. «Сбой» в одном элементе отразится и на других. Следовательно, по внешнему облику человека мы можем судить о качествах его души. Ч. Ломброзо вводит понятие «криминальный тип личности» (человек, способный к преступлению). «Криминальный тип» выражает собой биологическое вырождение человечества, которое образуется в результате борьбы за существование. Внешние признаки «криминального типа»: выступающая челюсть, редкая борода, низкий лоб, высокие надбровные дуги, глубоко посаженные глаза, низкая чувствительность боли. У. Шелдон пытался типологизировать людей, склонных к девиантному поведению. По Шелдону, человек представляет собой трехслойную трубку, в которую включен *внутренний слой* (желудок, легкие), *средний слой* (костная, мышечная, кровеносная системы), *внешний слой* (нервная система, кожа). Обычно все они развиваются одинаково, но иногда какой-либо слой доминирует. Вследствие чего разделяются люди, ориентированные «пищеварительным образом», «движением», «умственным развитием». Более предрасположенными к девиантному поведению являются, по мнению У. Шелдона, первые два типа: люди ориентированные «пищеварительным образом» и «движением».

Генетические теории. Данные теории источником девиации определяют наследственность. Все наследуемые признаки можно подразделить на доминантные и рецессивные (нетипичные). В первом поколении проявляются лишь доминантные, а

во втором — начинают проявляться рецессивные. Причем генотип всегда корректируется фенотипом. Нет гарантии, что рецессивные (нетипичные) признаки проявятся в полном объеме, так как влияет фенотип (внешняя среда). Существует малая вероятность того, что негативный признак проявится. Склонность к девиации — наследственный признак. У. Прайс исследовал криминальное поведение носителей лишней хромосомы. Люди с лишними хромосомами не всегда отличаются по физиологическим характеристикам, но всегда отличаются по психологическим. Например, ХХУ — рост выше среднего (характерны психические отклонения); ХУУ — нормальный рост (характерно социопатическое поведение, более высокий уровень правонарушений — кражи)

Социологические концепции. Суть социологических концепций заключается в том, что они в качестве основных причин девиантного поведения выделяют проблемы самого общества, причины девиации коренятся в состоянии культуры. Э. Дюркгейм вывел концепцию социальной аномии. *Социальная аномия* — социальная дезорганизация, ослабление действия культурных ценностей и норм. Э. Дюркгейм выделял следующие причины склонности общества к аномии:

- политические кризисы;
- смена идеологии;
- смешение религиозных, этнических и расовых групп как следствие высокого уровня миграции населения;
- изменение форм культурной ориентации человека.

М. Мид современную культуру обозначает как постфигуративную. Ранее человек усваивал нормы от родителей, современная жизнь требует, вынуждает учиться у сверстников. В результате нормы не усваиваются на бессознательном уровне, являются непрочными, не подкреплены родительским авторитетом. Следовательно, в современном обществе девиация выше.

Р. Мертон продолжал развивать концепцию социальной аномии. Основным источником девиантного поведения он считал разрыв между социально одобряемыми культурными целями и средствами их достижения (как правило, речь идет о молодью культуре).

Теория клеймения. Девиация является клеймом, которое группы, обладающие властью, ставят на поведении менее за-

щищенных групп. Клеймение закрепляет господствующее положение властвующих группировок. Власть закрепляется психологически (группа является более сплоченной, если в ней есть аутсайдеры). Согласно теории клеймения, существует схема возникновения аутсайдерства. Человек родился в той группе, которая занимает не высшее место в системе статусного общества. С ним обращаются так, будто он нарушил правила. Человек свыкается со своей ролью и, как правило, возникает первичная девиация. Вторичная девиация возникает тогда, когда присутствует ролевая идентификация с девиантом (например с преступником). Человек усваивает ценности и нормы субкультуры и они обеспечивают оправдание его действий.

Невозможно говорить о приоритетности лишь одной или нескольких теорий, о причинах девиантного поведения, так как каждая из них имеет свои достоинства и недостатки. Поэтому, лишь приведя все эти теории в конгруэнтное состояние, используя в совокупности все лучшее, что дает каждая из них, можно получить точный и реальный ответ на вопрос о причинах девиантного поведения.

Причем необходимо учитывать конкретную ситуацию, положение данного общества и определенную личность с ее индивидуальными качествами и способностями.

Итак, можно вывести следующие общие причины девиантного поведения.

1. В основе девиантного поведения лежит прежде всего социальное неравенство. Это находит выражение в низком, подчас нищенском уровне жизни большей части населения и в первую очередь молодежи; в расслоении общества на богатых и бедных; в трудностях, которые встают перед молодыми людьми при попытке самореализации и получения общественного признания; в ограничении социально приемлемых способов получения высокого заработка для молодых женщин и мужчин. Тяжело сказываются на жизненном уровне чисто российские «гримасы рыночной экономики»: безработица, инфляционное давление, коррупция и официальная ложь «верхов» и нарастающая социальная напряженность «низов».

2. Морально-этический фактор девиантного поведения выражается в низком морально-нравственном уровне общества, бездуховности, психологии вещиизма и отчуждении личности.

В условиях, когда экономическая жизнь общества напоминает не рынок, а базар, где все продается и покупается, торговля рабочей силой, способностями и даже телом становится рядовым событием.

Морально-этическая деградация и падение нравов находят выражение в массовой алкоголизации и бродяжничестве, распространении наркомании и «продажной любви», взрыве насилия и правонарушениях.

3. Окружающая среда, которая нейтрально или благосклонно относится к девиантному поведению. Молодые девианты — алкоголики, наркоманы, проститутки — в большинстве выходцы из неблагополучных семей, в которых один или оба родителя пьют. Как правило, возглавляет группу девиантов «авторитет», который недавно вернулся из «зоны». В такой среде имеется свое представление о нормах поведения — «криминальная субкультура».

Известный психолог Р.Мерток, автор теории «двойной неудачи», считает, что если молодой человек не может удовлетворить свои потребности ни в легальной творческой деятельности, ни в активной противоправной, то он компенсирует эти недостатки такой деятельностью, которая ведет его к саморазрушению как личности. В условиях, когда часть молодежи не имеет возможности для достойного профессионального или личного самовыражения, «уход» в алкоголизм, наркоманию и примитивный секс становится своеобразным компенсаторным средством. Неблагоприятные условия жизни и воспитания в семье, проблемы овладения знаниями и связанные с ними неудачи в учебе, неумение строить взаимоотношения с окружением и возникающие на этой основе конфликтные ситуации, различные психофизические отклонения в состоянии здоровья, как правило, ведут к кризису духа, потере смысла существования.

2

Наркомания и токсикомания. *Наркомания* — это заболевание, которое выражается в физической или психологической зависимости от наркотиков, непреодолимом влечении к ним, что постепенно приводит организм к физическому и психи-

ческому истощению. Состояние наркотического опьянения характеризуется чувством эйфории, легкостью тела, ясностью мысли. Мир воспринимается в радужных тонах, теряется ощущение времени. Прием наркотиков — опиума, гашиша, кокаина — сопровождается серьезными расстройствами: тахикардией, сухостью во рту. Для абстинентного синдрома, так называемой «ломки», т. е. наркотического похмелья, характерны резкий спад настроения, общая слабость, сонливость, тремор (дрожание) конечностей.

Наркомания имеет социальные последствия. Для преступных элементов это самый легкий путь добывания денег. Злоупотребление наркотиками ведет к росту смертности, особенно среди молодежи, и развитию целого «букета» соматических и психических заболеваний. Экономике общества и его моральным устоям наносится материальный и морально-нравственный ущерб. На почве наркомании совершаются преступления, так как в состоянии «ломки» наркоман способен на любое преступление. Приобретение наркотиков становится фоном для совершения ряда преступлений против личности: воровства, грабежа, разбоя. Наркомания крайне отрицательно сказывается на потомстве. Дети рождаются с серьезными физическими и психическими отклонениями, что в свою очередь ведет к распаду семьи. Наркоман по мере развития болезни деградирует как личность, так как рабская зависимость от наркотиков заставляет его совершать аморальные поступки.

Путь молодых людей к наркомании начинается с безнадзорности со стороны общества и семьи, когда подросток попадает под влияние так называемого авторитета неформальной группы. Предложение попробовать «травку» следует, как правило, после психологической обработки новичка.

Привыкание зависит от индивидуальных особенностей личности, но она происходит быстро. Физическая зависимость проявляется в том, что если наркотик не вводится, то наступает абстинентный синдром — «ломка», то есть организм уже требует новой порции отравы. Человек попадает в рабскую зависимость от «наркоты», и деградация личности завершается.

Токсикомания — это заболевание, вызванное потреблением токсических веществ, то есть таблеток транквилизаторов (больные называют их «колесами»), кофеина, полученного от

крепкого чая-чифирия, вдыханием ароматических веществ бытовой химии. В состоянии опьянения, кроме эйфории, возникают зрительные галлюцинации.

Пьянство и алкоголизм. Между этими понятиями существуют различия. *Алкоголизм* характеризуется патологическим влечением к спиртному и последующей социально-нравственной деградацией личности. *Пьянство* — это неумеренное потребление алкоголя, которое наряду с угрозой здоровью личности нарушает ее социальную адаптацию.

Выборочные обследования показали, что на крупных промышленных предприятиях алкоголь употребляют практически все мужчины — 99 % и 97 % женщин. Чаще всего мотивом пьянства является развлечение, воздействие ближайшего окружения, соблюдение питейных традиций празднования памятных дат, супружеские и семейные неурядицы, неприятности на работе.

«Алкогольная зависимость» формируется постепенно и определяется сложными изменениями, которые происходят в организме пьющего человека. Влечение к спиртному проявляется в поведении человека: повышенная суетливость в подготовке к выпивке, «потирание рук», эмоциональная приподнятость. Чем больше «алкогольный стаж», тем меньше удовольствия приносит выпивка.

На формирование алкоголизма влияет несколько факторов, среди которых главные — наследственные факторы, характер, индивидуальные свойства личности и особенности окружающей среды.

К факторам, способствующим алкоголизации, можно отнести низкий уровень материального положения и образования. Влияет и обычай угощать друг друга, поскольку раньше считалось, что вино является целебным средством.

Развитию алкоголизма у подростков способствуют раннее приобщение к спиртному и формирование «алкогольного мышления». Если человек страдает какой-то формой олигофрении, то в этом случае алкоголь выступает как компенсирующий фактор, позволяющий якобы сгладить дефекты личности. Для молодых людей алкоголь является универсальным средством раскрепощения и преодоления застенчивости, от которой страдают многие подростки.

Алкоголизм — это поступательное заболевание. Оно начинается с бытового пьянства, а заканчивается клиникой. Для пьяницы со стажем, чтобы «поймать кайф», то есть почувствовать физиологический комфорт, доза спиртного увеличивается по сравнению с прежней нормой.

В дальнейшем влечение к алкоголю приобретает черты физиологической зависимости, толерантность (переносимость) достигает максимума, страсть к спиртному принимает патологический характер. В организме человека происходит необратимый процесс: спирт становится необходимым для поддержания обменных процессов. Последняя стадия алкоголизма характеризуется резким снижением толерантности: больные хмелеют уже от кружки пива. Спиртное становится доминантой в системе жизненных целей.

Контроль над употреблением алкоголя утрачивается, и человеку уже все равно, что пить, с кем, где и сколько. На этой стадии у больного открывается «букет» болезней — расплата за «красивую жизнь».

Проституция. Долгое время проституцию окружали мифы и таинственность, но у этих мифов есть две стороны: одна — внешняя, приятная, другая — скрытая, нелицеприятная. Мифы о престижности занятия проституцией, о благородных «кавалерах», о насилии и неизбежности проституции так и остаются мифами. Красивые номера в гостиницах обычно заканчиваются грязными комнатами в притонах, кабинами машин и тому подобными местами, кожно-венерическими заболеваниями и наркологическими больницами или «психушками». Таков обычный финал.

Термин «проституция» происходит от латинского слова *prostitutio* — осквернение, обесчещение. Ученые выделяют в проституции следующие существенные признаки:

а) род занятий — удовлетворение сексуальных потребностей клиентов;

б) характер занятий — систематический промысел в форме половых связей с разными лицами, без чувственного влечения и направленный на удовлетворение половой страсти клиента в любой форме;

в) мотив занятий — заранее согласованное вознаграждение в виде денег или материальных ценностей, которые явля-

ются основным или дополнительным источником существования проститутки.

Помимо общих причин существования проституции — социально-экономических и морально-этических — можно выделить также специфические причины. Так, часть женщин обладает сильными либидо, и их потребности выше средних, отсюда выход на спортивный секс. Другая причина кроется в среде, которая окружает проститутку. Это рэкетеры, сутенеры, содержатели «малин» и прочие уголовные элементы, которые устанавливают свои нормы взаимоотношений с проститутками и подчиняют их своему «уставу».

Неизбежна ли проституция в нашем обществе? Подавляющее большинство экспертов (83,3 %) считает, что проституция неизбежна, так как потребность к размножению — сильнейшая физиологическая потребность. Проституция — это такая же социальная язва, как преступность, алкоголизм и другие формы девиантного поведения.

В чем заключается социальная опасность проституции? В-первых, проституция — это форма социального паразитизма, что выражается в уклонении от общественно полезного труда. Проституция способствует распространению венерических заболеваний и СПИДа. Эти женщины утрачивают свое здоровье и не могут производить на свет качественное потомство. Происходит нравственное падение женщин, она утрачивает стыд, совесть, безгласность, веру.

Целесообразно ли установление уголовной ответственности за проституцию? На этот вопрос большинство экспертов отвечают отрицательно. Почему? В настоящее время государство воспроизводит условия, которые способствуют девиантному поведению, и у государства нет моральных оснований вводить уголовную ответственность за проституцию.

Уголовное преследование привело бы к судебным ошибкам, так как доказать состав преступления чаще всего невозможно. Даже застигнутые с поличным женщины ссылаются на «любовь с первого взгляда». Кроме того, усиление правовой борьбы с проституцией привело бы к расцвету подпольного секс-бизнеса. Однако в Уголовном кодексе Российской Федерации существует ряд статей за «сопутствующие» проституции деяния (сводничество, притоносодержание и пр.). Следует от-

метить, что в статьях 198, 210, 226 и 228 УК РФ хотя и содержатся меры уголовного наказания, но в судебной практике они используются редко.

Рассмотрим проблемы предупреждения проституции. Ликвидация проституции дело безнадежное, так как сексуальные потребности — первейшие потребности человека. Поэтому речь идет не об искоренении проституции, а о ее цивилизованном регулировании.

Факторами, сдерживающими проституцию, могли бы быть повышение жизненного уровня населения, реализация программы полового воспитания, сглаживание социального неравенства, введение уголовной ответственности за деятельность сутенеров, держателей «хат» и прочей шпаны, которая паразитирует на проституции. Государство должно определить свое отношение к организованной проституции.

Необходимо развенчивать образ женщины, которая умеет «красиво жить». Общество должно воспитывать в женщине чувство женской гордости, давать отпор хамству, грубости, воровству, пьянству, защитить женщину от агрессии и изнасилований.

Способствует проституции поток видеозаписей, содержащих сцены натурального секса и насилия. Особенно опасно вовлечение в проституцию несовершеннолетних.

На сегодня приходится признать, что нынешние власти не располагают возможностями позитивно воздействовать на предупреждение проституции. Это привело к тому, что организованная проституция открыто развернула бизнес по «продаже любви». Между тем рост проституции и половых дисгармоний неизбежно ведет к распространению СПИДа. По прогнозам ученых, через 10—15 лет эта эпидемия станет проблемой номер один. Вопрос — вводить ли уголовные санкции или легализовать проституцию — остается открытым.

Суицидальное поведение. *Суицид* — это сознательное лишение себя жизни или попытка к самоубийству. Суицидальное поведение — это саморазрушительное поведение, к которому, кроме того, можно отнести и такие формы девиантного поведения, как злоупотребление алкоголем, употребление наркотиков, упорное нежелание лечиться, управление транспортом в нетрезвом состоянии, самоистязание, сознательное участие в драках и войнах.

Суицидальное поведение у подростков часто объясняется отсутствием жизненного опыта и неумением определить жизненные ориентиры. Помимо общих причин этой формы девиантного поведения, есть и особые причины. Среди молодежи распространены следующие причины: потеря любимого человека из ближайшего окружения или высокомерно отвергнутое чувство любви; уязвленное чувство собственного достоинства; крайнее переутомление; разрушение защитных механизмов личности в результате алкогольного опьянения, употребления психотропных средств; токсикомания и наркомания; отождествление себя с авторитетным человеком, совершившим самоубийство; состояние фрустрации или аффекта в форме острой агрессии, страха, когда человек утрачивает контроль над своим поведением.

Девиантное поведение на почве сексуальных заболеваний. Современная сексопатология выделяет патологические и иные отклонения в сексуальном поведении личности. *Патологические девиации* в форме всякого рода сексуальных извращений являются предметом исследования медицины и психиатрии. *Непатологические девиации*, т. е. отклонения в пределах нормы, являются предметом социально-психологического исследования, поскольку включают в себя отклонения от социальных и моральных норм в сексуальном поведении здорового человека.

В свою очередь все сексуальные девиации делятся на следующие основные группы: отклонение в отношении объекта сексуального удовлетворения (зоофилия); отклонения в способах реализации половой страсти (садизм, мазохизм и пр.); нетипичные отклонения в форме половой страсти к лицам своего пола или близким родственникам (гомосексуализм, лесбиянство, кровосмешение); отклонения, связанные с нарушением полового самосознания (транссексуализм); отклонения, связанные с изменением стереотипа полоролевого поведения (маскулинность) и т. д.

Рассмотрим подробнее некоторые формы сексуальных отклонений.

Гипермаскулинное поведение проявляется в утрированной мужественности, нарочитой грубости, циничности, которая у подростков нередко сопровождается агрессивностью и особой жестокостью. Такие подростки стесняются ласк, избегают все-

го того, что касается чисто «женских» дел и интересов. Главная черта такого поведения — пренебрежительное, хамское отношение к женщине и садистские наклонности в контактах с половыми партнерами.

Половой фетишизм проявляется в сексуальном влечении к отдельным предметам или частям тела, которые символизируют полового партнера. У юношей в качестве такого «талисмана» выступают красивые ноги, оголенные груди, женское белье. Вид этих частей тела и предметов туалета усиливает яркость сексуальных переживаний и вызывает половое возбуждение. Разновидностью полового фетишизма является переодевание в одежды противоположного пола, а также ведение к усилению либидо.

Юношеский нарциссизм — любование собой, половое влечение к собственному телу. Такие подростки любят подолгу рассматривать себя в зеркале, ласкать свое тело, давая волю сексуальным фантазиям. Часто подобное самолюбование заканчивается онанизмом. Нарциссизм иногда сочетается с желанием выставить свое обнаженное тело напоказ. Такие молодые люди пополняют ряды нудистов, так как любят загорать на пляжах голыми, просят сверстников сфотографировать себя в «костюме Адама», а потом любуются собственными «прелестями».

Экзгибиционизм — влечение к обнажению своего тела, особенно полового органа перед лицами противоположного пола. Молодые люди с подобной сексуальной ориентацией любят подглядывать за раздеванием лиц противоположного пола, подолгу могут смотреть фильмы со сценами натурального секса. Такие подростки могут часами подкарауливать влюбленные пары, стоять у окон бань или подглядывать в щели туалетов.

Зоофилия (скотоложество, содомия) — половое влечение к животным. У подростков и взрослых носит заместительный характер. Люди с подобной ориентацией могут вступать в половые контакты с любыми домашними животными и даже птицей.

Гомосексуализм — сексуальное влечение к лицам своего же пола. Различают гомосексуализм в виде педерастии и лесбиянства. Такие наклонности могут формироваться у подростков и взрослых, которые в силу жизненных обстоятельств лишены возможности удовлетворять сексуальные потребности с лицами противоположного пола. Особенно часто в гомосексуаль-

ные контакты вступают во время отбывания наказания в местах лишения свободы, а также в период прохождения службы в армии. Как правило, у подростков гомосексуализм носит замаскированный характер, а у взрослых может приобретать черты стойкой половой ориентации.

Правонарушения. Одной из форм антисоциального поведения, которое направлено против интересов общества в целом или личных интересов граждан, являются правонарушения.

В юриспруденции различают правомерное и неправомерное поведение граждан. *Неправомерные действия (правонарушения)* — это такие юридические факты, которые противоречат нормам права. Подобные действия нарушают установленный в стране порядок.

Все правонарушения делятся на преступления и проступки.

Преступление — это противоправное, виновное, наказуемое общественно опасное деяние, посягающее на охраняемые законом общественные отношения и приносящие им существенный вред. Преступления квалифицируются по нормам уголовного-процессуального права.

Проступок — это тоже противоправное и виновное деяние, но не представляющее большой общественной опасности. Проступки регулируются нормами административного, гражданского, трудового и другими отраслями права. Правонарушения в форме проступка проявляются у подростков в вызывающей манере поведения, сквернословии, драчливости, мелком воровстве, пьянстве, бродяжничестве.

Подросткам и юношам в возрасте от 14 до 18 лет присуща как корыстная, так и насильственная мотивация противоправного поведения. Корыстные правонарушения носят незавершенный «детский» характер, поскольку совершаются из-за озорства, любопытства, немотивированной агрессии. На сегодняшний день к подростковым и юношеским правонарушениям можно отнести угон автотранспорта, завладение предметами молодежной моды (радиоаппаратура, спортивный инвентарь, модная одежда, деньги, сладости, вино, табачные изделия и пр.).

Насильственные правонарушения вызываются потребностями самоутверждения, стадным чувством ложно понятого долга перед своей компанией, недостатками воспитания, особенно в семьях, где нормой поведения было пьянство, гру-

бость, жестокость. К типичным насильственным правонарушениям можно отнести молодежные «разбои», которые сопровождаются нецензурной бранью, телесными повреждениями, насилием.

Теперь, когда мы рассмотрели подробнее некоторые из форм проявления девиантного поведения, необходимо рассмотреть вопрос о том, контролируется ли девиантное поведение, и если контролируется, то каким образом.

3

Как же быть в отношении тех девиантов, которые уже стали алкоголиками, наркоманами, заразились венерическими заболеваниями, страдают болезнями в форме сексуальных расстройств? Очевидно, что использование уголовного наказания в отношении гомосексуалистов, проституток и пьяниц теряет смысл, так как большинство из них больные люди и нуждаются в медицинской, психологической и социальной помощи.

Известно также, что российская, а затем и советская исправительно-трудовая система (тюрьмы, следственные изоляторы и колонии) имела целью исправление и наказание осужденных. Но тюрьма не столько исправляет, сколько карает человека.

Именно места лишения свободы являются основными рассадниками гомосексуализма, школами, в которых завершается формирование девиантного поведения и самосознания. Девиантное поведение вначале всегда бывает немотивированным. Молодой человек, как правило, хочет соответствовать требованиям общества, но в силу социальных условий, неумения правильно определить свои социальные роли, незнания способов социальной адаптации, нищенского уровня жизни, он не может этого сделать. Наличие девиантной группы облегчает совершение противоправных и аморальных действий, обеспечивает психологический комфорт за участие в подобных действиях, уменьшает эффективность социального контроля.

К основным факторам социального контроля можно отнести следующие.

1. Методы и средства социального контроля должны быть адекватны конкретным видам девиантного поведения. Основ-

ным средством социального контроля должно стать удовлетворение различных потребностей и интересов лиц, склонных к «ненормальному» поведению. Так, научное, техническое и другие виды творчества могут служить серьезной альтернативой разным формам противоправного и аморального поведения. Эффективность предупреждения правонарушений достигается не столько временным подавлением девиантного поведения, сколько его постоянным вытеснением социально одобряемым и полезным поведением.

2. Существенное сужение репрессивных мер воздействия. Лишение свободы приводит личность к социальной и нравственной деградации и может использоваться лишь как крайняя мера воздействия. Следовательно, в отношении молодых правонарушителей допустимо сокращение сроков лишения свободы, отсрочка исполнения приговора, условно-досрочное освобождение и, главное, изменение условий содержания.

3. Создание гибкой и разветвленной системы социальной помощи, включающей государственные, общественные, благотворительные и другие структурные звенья. Неплохо зарекомендовали себя общественные организации по принципу «самопомощи» (группы «анонимных» алкоголиков, наркоманов, лиц, освобожденных из мест лишения свободы).

4. Нравственное возрождение и духовное развитие граждан на принципах общечеловеческой морали и духовных ценностей, свободы совести и слова, индивидуального поиска смысла жизни (кризис духа или утрата смысла жизни — важный фактор девиантного поведения). Создание «институтов согласия» и «институтов посредничества», которые принимали бы на себя функции уголовного и административного правоприменения сообразно тяжести проступка или преступления, личности правонарушителя, условиям совершения противоправного деяния.

5. Жестокый контроль за потоком видеозаписей, содержащих сцены насилия, жестокости, натурального секса. Ориентация молодежи на «изделия» черного рынка, где проповедуется культ насилия и примитивный секс, формируются криминальные установки и ущербное самосознание.

6. Изменение менталитета российских граждан, выросших в условиях тоталитаризма. Формирование средствами массовой

информации, учебными и просветительскими организациями более терпимого и милосердного отношения к инакомыслящим и инакодействующим (сексуальным меньшинствам и пр.).

7. Подготовка и переподготовка кадров, которые были бы способны работать с представителями «социального дна»: работников правоохранительных органов, особенно специализирующихся на работе с молодыми правонарушителями в местах лишения свободы; социальных педагогов и социальных психологов; врачей-наркологов и социальных работников — всех тех, кто уже сегодня работает в контактной зоне с девиантами.

В условиях реформирования страны, становления рыночных отношений десятки миллионов людей (пенсионеров, инвалидов, детей-сирот, беженцев и др.) нуждаются в экстренной социальной помощи и защите.

О серьезности социальной напряженности в России свидетельствуют следующие факты. После либерализации цен в январе 1992 года до 70—80 % населения (по разным источникам) находятся на грани нищенского существования. Впервые за многие годы (после войны) смертность превысила рождаемость на большей части территорий Российской Федерации. Растет число детей, рожденных вне брака.

Увеличивается количество детей-сирот при живых родителях. Распадается каждый второй брак. Ежегодно остается без одного из родителей около 1 млн детей. Доля неполных семей достигает 15 % по стране. По числу производимых аборт (4 млн аборт в год) Россия значительно опередила высокоразвитые страны. Обострилась проблема детской инвалидности: около миллиона детей-инвалидов нуждаются в материальной, психологической и юридической помощи. Число страдающих психическими заболеваниями достигло примерно 4,5 млн человек. Растет преступность (ежегодно совершается более 2 млн преступлений) и что особенно опасно — число преступлений, совершенных подростками. Примерно треть виновных в грабежах, кражах и изнасилований — подростки. Россия не только вышла «на передовые рубежи» по количеству алкоголиков (около 20 млн человек), но и уверенно догоняет другие страны по числу наркоманов и токсикоманов. Социальное неблагополучие (в обществе и семье) стало причиной участвовавшегося жестокого обращения с детьми (их продажи!), психологических

стрессов, заболеваний, самоубийств (до 50—80 тыс. в год), проституции (только в крупных городах более 120 тыс. проституток).

В мире накоплен колоссальный опыт социальной работы, в том числе и с указанными группами населения. Имеется и немалый отечественный опыт (как дореволюционных, так и советского периодов).

Ныне резко изменившаяся социальная обстановка в стране, процессы обострения социальных отношений требуют осмысления, анализа и обобщения. Необходимо выработать научно обоснованную концепцию социальной работы с населением, разработать социальные технологии, понятные и убедительные приемы организации и проведения социальной работы.

Как свидетельствует мировой опыт, во многих странах без учета деятельности социальных работников не обходятся ни программы социального развития, ни социальная политика государства. Специалисты в этой области широко используются в качестве экспертов при подготовке законодательных актов, принятии решений местными органами власти и общественными организациями.

Практика показывает (и у нас особенно), что часто люди сталкиваются с проблемами, которые не могут решить ни они сами, ни члены их семей, ни друзья, ни соседи, ни даже доброжелательные чиновники. Для этого требуются люди особой профессии — *социальные работники*.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Антология социальной работы: В 5 т. Т. 3. Феноменология социального отклонения. М., 1995.*
2. *Алмазов Б.Н. Психическая дезадаптация несовершеннолетних. Свердловск, 1986.*
3. *Антонян Ю.М. Преступность и психические аномалии. М.: Наука, 1987.*
4. *Братусь Б.С. Аномалии личности. М.: Мысль, 1988.*
5. *Занесоцкий А.С. Эта непонятная молодежь. М.: Юриздат, 1990.*
6. *Иващенко Г.Т. и др. Социальная реабилитация дезадаптированных детей и подростков в специальных учреждениях. М., 1996.*
7. *Ковалев В.В. Психология юношеского возраста. М., 1979.*
8. *Криминальная мотивация. М.: Наука, 1986.*

9. Основы социальной работы: Учебник. М.: ИНФРА-М, 1997.
10. Психология развивающейся личности / Под ред. А.В. Петровского. М.: Педагогика, 1987.
11. Смелзер Н. Социология: Учебник. М., 1994.
12. Сологуб Г.П. Пробуждение личности. М.: Просвещение, 1987.
13. Социально-психологические проблемы отклонений в поведении молодежи. Киев, 1989.
14. Теория и методика социальной работы: В 2 т. М., 1993.
15. Васильева Е.Г. Девиантное поведение: Лекции.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Фетюхин Михаил Иванович

СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

Курс лекций

Главный редактор *А.В. Шестакова*
Технический редактор *Н.Г. Романова*
Художник *Н.Н. Захарова*

ЛР N 020406 от 12.02.97.

Подписано в печать 10.08.98. Формат 60×84/16.
Бумага типографская № 1. Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 14,6.
Уч.-изд. л. 15,7. Тираж 100 экз. Заказ . «С» 47.

Издательство Волгоградского государственного университета.
400062, Волгоград, ул. 2-я Продольная, 30.