

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2015 г. Павел Николаевич Байматов¹

Аннотация: в статье исследовано понятие социального государства, его взаимосвязь с конституционным правом граждан на социальное обеспечение, проанализированы зарубежные модели реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, взаимосвязь моделей социального обеспечения и экономических отношений, преобладающих в государстве. Предметом исследования настоящей статьи является вопрос реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в зависимости от применяемой модели. Показана проблематика реализации конституционного права на социальное обеспечение в условиях развития постиндустриального общества.

В статье выдвигается и обосновывается тезис о том, что конституционное право граждан на социальное обеспечение реализуется в определенной модели, которая, в свою очередь, детерминирована преобладающими в государстве экономическими отношениями. Применение наиболее адекватной модели реализации конституционного права на социальное обеспечение, соответствующей экономическому базису государства, является основой построения социального государства.

Annotation: the article explores the concept of the welfare state, its relationship with the constitutional right of citizens to social security, analyzed foreign models of realization of the constitutional rights of citizens on social security, the relationship of models of social and economic relations prevailing in the state. The study of this article is the question of realization of the constitutional rights of citizens on social security, depending on the applied model. Shows the problems of implementation of the constitutional right to social security in the development of post-industrial society.

The article presents and argues that the constitutional right of citizens to social security is implemented in a particular model, which in turn is determined prevailing in the state economic relations. The application of the most adequate model for the implementation of the constitutional right to social security is relevant to the economic basis of the state is the basis for the construction of the welfare state.

Ключевые слова: Конституция, социальное государство, модель, социальное обеспечение, социальные нужды, социальная помощь, социальные услуги, социальная стабильность, государство всеобщего благосостояния, эффективный контракт.

Key words: Constitution, the welfare state model, social security, social needs, social assistance, social services, social stability, the welfare state, the effective contract.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Конституция РФ, как, впрочем, и конституции других государств, не дает легальной дефиниции понятия «социальное государство». По мнению автора, которое неоднократно высказывалось в научных публикациях, его наполнение, представление государства социальным во многом определяется степенью признания и реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение в том или ином государстве.

Конституционное право граждан на социальное обеспечение – та «лакусовая бумажка», тот индикатор, эффективность реализации которого позволяет говорить о социальности государства. Идеи, размышления, те или иные течения в понимании государственного устройства, зачастую анта-

гонизирующие друг другу, есть лишь отдельные элементы, наброски к концепции социального государства. До 1949 г. в конституциях терминологически не использовалось словосочетание «социальное государство». В сочинениях мыслителей на разных этапах человеческой истории имеют место рассуждения об элементах, как бы мы сказали теперь, социальности государства, но начиная с первых веков прошлого тысячелетия и, пожалуй, до начала XX в. ни идеи социального государства, ни заметных социальных мер со стороны государства не было.

Можно по-разному определять истоки зарождения учений о социальном государстве, но бесспорным остается факт, что лишь после Второй мировой войны появляется легальное закрепление идеи социального государства в конституциях стран мира.

Признание государства социальным, на наш взгляд, детерминировано в том числе и применяемой моделью реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, которая, в свою очередь, прямо обусловлена моделью экономических отношений, преобладающих в государстве. На сегодняшний день общепринятым является деление (с различными вариациями) на систему централи-

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail: Baymatov.pavel@yandex.ru).

зованно управляемого социализма, либеральную капиталистическую модель и (как альтернатива вышеназванным) шведскую скандинавскую модель развития экономических отношений.

Право на социальное обеспечение при централизованно управляемом социализме наиболее ярко проявилось в советский период истории развития России. Конституционно-правовое закрепление системы социальных прав в России началось с победой социалистической революции и связано с революционным движением того времени, активной деятельностью различных российских политических партий.

Эволюция закрепления социальных прав человека в советском законодательстве связана прежде всего с конституциями, принятыми в этот период (1918, 1925, 1936, 1937, 1977, 1978 гг.). Характеризуя советский период становления и развития социальных прав, в том числе права на социальное обеспечение, необходимо отметить следующее.

Социалистическая система реализации конституционного права на социальное обеспечение строилась на принципах всеобщности обеспечения; многообразия и всесторонности обеспечения; осуществления его полностью или в основном за счет общества из фонда социального обеспечения бесплатно, безэквивалентно, без применения договорных начал².

Квинтэссенцией теории социальных прав в советский период являлась конструкция «социально-экономические права», причем производными были экономические, а социальные права рассматривались как основные, составляющие суть общественных отношений. По мнению Г.В. Мальцева, «они суть права трудящегося человека, который лично участвует в общественном производстве, поэтому обоснованно получает свою долю из фондов совместно произведенных существенных благ»³.

Характерная отличительная черта советского периода – сочетание уравнительного подхода, ведомственных и иных привилегий при распределении социальных благ, а централизация власти в СССР априори предполагала единообразие в сфере социального обеспечения на всей территории и исключала любую самостоятельную политику при реализации права на социальное обеспечение.

СССР и страны социалистического лагеря проблему обеспечения социально-экономических прав превратили в политический лозунг и (надо отдать должное!) добились на пути их реализации значительных успехов. Советский период сформировал систему всеобъемлющей государственной опеки над гражданами, на долгие годы внедрив в их сознание концепцию патерналистской роли государства.

Рассматривая либеральную капиталистическую модель экономических отношений как базис западного типа социального государства, остановимся на США – классическом образце западной модели государственного устройства с рыночной экономикой. Поскольку экономика страны основана на системе частновладельческого капитализма и свободном предпринимательстве, нередко складывается представление, будто американские граждане должны всегда заботиться о себе сами. Верно, что американцы должны сами удовлетворять свои потребности, и для большинства умение обойтись без помощи сограждан и государства – дело чести. Но верно и то, что с 1930-х годов Соединенные Штаты создавали раз-

ветвленную систему социального обеспечения для тех, кто оказался не в состоянии позаботиться о себе сам. В конце XIX – начале XX в. ряд стран (в том числе Германия, Франция, Британия и Швеция) начал вводить финансируемые и управляемые правительством программы социального обеспечения граждан. В США ничего подобного не происходило. Как заметил Р. Поуэлек, «бедным в их нужде здесь не помогает никто»⁴. До 1930-х годов подобный подход прева-лировал в Америке, и федеральное правительство никакой помощи бедным и нуждающимся не оказывало.

Система социального обеспечения в США начала складываться с первых дней президентства Ф.Д. Рузвельта и на протяжении всего XX в. претерпевала серьезные трансформации, связанные в том числе и с идеологическими установками политических сил, находившихся в тот или иной период времени у власти в стране. Основой развития государственного социального обеспечения в США стал Закон о социальном обеспечении 1935 г. Он предусматривал создание двух программ общенационального масштаба по социальному обеспечению пожилых и безработных. Первая программа заложила основу федеральной системы предоставления льгот престарелым и пенсионерам, проработавшим в промышленном и торговом секторах. Вторая программа предусматривала создание системы социального страхования для безработных, программы медицинской помощи нуждающимся детям, престарелым, инвалидам; помощь из средств федерального бюджета детям, живущим в малообеспеченных семьях или с одним из родителей или родственников; денежную помощь из средств федерального бюджета слепым, полным и пожизненным инвалидам; финансовую помощь штатам на охрану материнства и детства. Законом также предусматривалось предоставление федеральных грантов штатам для обеспечения реализации программ по поддержке престарелых и инвалидов (в основном слепых).

В США одной из старейших федерально-штатных программ денежной помощи является созданная в 1935 г. программа помощи нуждающимся семьям, имеющим на иждивении детей (АДФС). Именно с этой программой в общественном мнении ассоциируется само понятие социальной помощи.

Система социального обеспечения в США столь широка, что в начале и середине 1980-х годов почти половину всех расходов федеральной казны составляли выплаты на социальные нужды, т.е. на оказание помощи людям. Это в два раза больше, чем в 1960-х годах, когда на обеспечение социальных программ расходовалось лишь около 25% федерального бюджета. Программы помощи бедным включают:

пособия по социальному обеспечению – ежемесячные суммы, выплачиваемые государством тем, чей доход не обеспечивает таких основных потребностей, как пища, кров и одежда;

медикейд – оказание бесплатной медицинской помощи и госпитализации;

продовольственные купоны – книжечки специальных талонов, действительных для приобретения продуктов в любом магазине;

школьное питание – бесплатные завтраки и обеды для школьников;

распределение избытков продовольствия – в рамках этой программы правительство скупает огромное количество

² См.: *Иванова Р.И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М., 1986. С. 22.

³ *Мальцев Г.В.* Социально-экономические права и свободы граждан СССР и их гарантии // Сов. гос. и право. 1983. № 2 С. 116.

⁴ *Поуэлек Р.* Система социального обеспечения в Америке // <http://www.4uth.gov>

продовольственных продуктов и бесплатно распределяет их среди бедных семей⁵.

В настоящее время будущее существования программ и всей системы социального обеспечения в Соединенных Штатах не стоит под вопросом. Но масштаб системы и направление ее развития будут зависеть от консенсуса, к которому придет американский народ, взвесив все достоинства и недостатки. Одни считают, что федеральному правительству следует использовать свою власть и средства и сделать все возможное для искоренения бедности и обеспечения каждого, кто не способен обеспечить себя сам. В этом они видят одну из основных обязанностей правительства.

Другие требуют введения строгих ограничений на финансируемые правительством программы социального обеспечения. Эти программы, утверждают их оппоненты, слишком дороги, неэффективны и лишают неимущих стимула трудом добиваться образования, профессиональной квалификации и рабочих мест, которые позволили бы им вырваться из нищеты. Взамен они предлагают сохранить на минимально допустимом уровне страховые принципы программы для нетрудоспособных и действительно нуждающихся, а лучший способ помощи бедным видеть в дальнейшем развитии экономики в целом. Программы социального обеспечения, говорят они, требуют денег, и эти средства приходится изымать у работающих членов среднего класса, которые сами нуждаются в этих деньгах, чтобы содержать семьи и обеспечивать крепкую экономику. И наконец, указывают они, каждая новая программа социального обеспечения требует нового штата чиновников для ее проведения, что удорожает содержание правительственного аппарата.

Где же лежит истина? Многие наблюдатели утверждают, что в Соединенных Штатах уже начинает складываться постоянный “подкласс” людей, из поколения в поколение живущих за счет социального обеспечения. В то же время одно из проведенных исследований показало, что в 1970-х годах в Соединенных Штатах такого постоянного класса не существовало. В среднем каждый неимущий пользовался социальным обеспечением от двух до трех лет; в конечном же счете почти все, жившие на пособие, устраивались на работу и добивались более обеспеченного образа жизни. Однако другое исследование, проведенное в 1985 г., зарегистрировало увеличение числа бедных.

Все исследования и дебаты вокруг бедности и программ социального обеспечения ясно демонстрируют обеспокоенность американцев нерешенной проблемой. Расходятся они лишь в вопросе о необходимой степени участия правительства в ее решении. Одни верят, что сокращение пособий заставит бедных активнее стремиться встать на ноги и упорнее искать работу. Они считают, что снижение налогов и, следовательно, расходов на содержание правительства повысит покупательную способность населения и стимулирует рост деловой активности. Оживление деловой активности обеспечит работой всех – или почти всех. Другие считают такой подход нереалистичным. С их точки зрения, правительство, будучи гарантом общественного благосостояния, обязано сделать все возможное для ликвидации бедности. Только время и искренние всенародные усилия обеспечить наивысший возможный уровень жизни каждому жителю страны определят, какой подход окажется более эффективным⁶.

Подводя итог, можно резюмировать следующее. Во-первых, американская система социальной поддержки

(зачастую американцы употребляют термин “социальная безопасность”) имеет множество вариантов, связанных с особенностями и возможностями штатов. Каждый из штатов проводит активную финансовую политику в социальной сфере и самостоятельно определяет формы помощи и методу реализации социальных программ. Федеральный центр, также финансируя крупные и важные социальные проекты, вырабатывает законодательную базу, определяет наиболее общие требования и осуществляет контроль за использованием финансовых средств.

Во-вторых, наряду с деятельностью государства значительную роль в системе социального обеспечения играет общественная и частная благотворительность. Можно сказать, что социальная структура США буквально пронизана благотворительными обществами, фондами и агентствами, которые не только принимают участие в финансировании многих социальных программ, но и имеют собственные социальные службы.

В-третьих, в последние годы наблюдается тенденция к коммерциализации социальных действий: социальные услуги становятся платными.

В-четвертых, американская система социального обеспечения направлена в первую очередь на помощь в самообеспечении, самореализации, достижении личного успеха, а не на развитие иждивенчества и расчет на помощь государства⁷.

С 1930-х годов, пожалуй, можно говорить о том, что к США вполне применим термин “социальное государство”. Это фактически ознаменовало признание изменившейся природы государственности. Данное понятие отразило свершившийся переход от “полицейского государства”, “государства общественного договора”, “государства как высшей формы власти” к государству, осуществляющему социальные функции. Значит, оно берет на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечивает доступность социальной поддержки всем членам общества, создает государственные системы социального обеспечения и социальной защиты, вводит бюджетное финансирование социальных программ и новые механизмы социальной политики в виде государственного социального страхования, становится доминирующим субъектом социальных функций в обществе.

Таким образом, налицо две если не противоположные, то, как минимум, сильно отличающиеся концепции, модели реализации права на социальное обеспечение, дифференцирующиеся по степени влияния, участия государства в осуществлении социального обеспечения.

Однако необходимо отметить, что в настоящее время моделей с явно выраженными отличительными характеристиками не существует. На сегодняшний день отчетливо прослеживается тенденция изменения роли самого государства в организации функционирования систем социального обеспечения. Как отмечают М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, почти до конца XIX в. в области социальной политики господствовала концепция невмешательства государства в регулирование отношений по обеспечению средствами существования престарелых, нетрудоспособных. Самопомощь, самообеспечение, взаимопомощь поощрялись государством и способствовали воплощению в жизнь бентамовской теории сильного индивидуализма, в силу которой “полная свобода индивидуума” может быть достигнута только при полном невмешательстве государства в дела каждого индивидуума

⁵ См.: там же.

⁶ См.: там же.

⁷ См.: Чорбинский С.И. Социальная работа и социальные программы в США. М., 1992.

и в уровень его жизни. Однако по мере консолидации армии наемных работников и осознания ими своих классовых интересов усилилась борьба трудящихся за свои права, что вынудило буржуазные государства принимать определенные меры для предотвращения социального взрыва. Речь идет прежде всего о первых законах в области социального обеспечения. Это были законы об обязательном социальном страховании трудящихся. Именно с принятием таких законов появляются государственные системы социального обеспечения. Государственный характер этих систем выражается в том, что законодательно закрепляются организационно-правовые способы осуществления социального обеспечения, которые впоследствии дополняются новыми. Неизменным остается одно: обязательность им придает само государство⁸.

Яркой иллюстрацией к вышесказанному может служить возникновение и развитие третьей, альтернативной модели реализации права на социальное обеспечение, основывающейся на ином типе экономических отношений, чем чисто социалистические или либерально-капиталистические.

Речь идет о шведской экономической системе, зачастую определяемой понятием “шведская модель”, которая отличается рядом замечательных особенностей, а именно: “благодаря социальной ориентации она позволяет находить золотую середину в решении важнейших вопросов социально-общественного развития на основе компромиссов”⁹.

Шведская модель, являясь разновидностью североевропейской модели экономики, сильнее ориентирована в социальном и инновационном отношениях, что позволяет ей обладать относительной устойчивостью. Эта способность противостоять внешним воздействиям, сохраняя свой характер, связана с тем, что она функционально нацелена на достижение социально-экономического равновесия, сглаживание социально-экономических дисбалансов.

Идеологическим фундаментом социального государства, шведского государства всеобщего благоденствия являются кейнсианская теория активного воздействия государства на все элементы совокупного общественного спроса, включая как потребительский, так и инвестиционный, а также идеи рационально организованной централизованной экономики, социальной инженерии и социального планирования.

В соответствии с этой идеологией государство получает право и возможность осуществлять контроль над распределением доходов и прибыли, использованием рабочей силы и капитала в масштабе всего общества. Создается смешанная экономика, которая покоится на использовании разных форм собственности (частной, государственной, муниципальной и кооперативной), разных форм организации предпринимательства (малый, средний и крупный бизнес), разных форм регулирования при помощи рыночных механизмов и административных методов, осуществляемых государством на уровне центральных, региональных и муниципальных органов власти¹⁰.

Практическая политика разрабатывается на основе признания необходимости и полезности государственного вмешательства в экономическую жизнь, осуществляемого в целях минимизации отрицательных последствий действия рыночных механизмов при приоритете экономической и социальной безопасности.

В понятие шведской модели входят следующие, на наш взгляд, концептуальные элементы.

1. Значительный государственный сектор, особенно в области инфраструктуры и социальных услуг.

2. Универсальная система социальной защиты, обеспечивающая относительно равномерное распределение доходов в целях достижения общества всеобщего благоденствия.

3. Социальный компромисс, сотрудничество и диалог на основе взаимного признания законных, экономически обоснованных интересов всех основных групп населения, труда и капитала, их вовлечения в процесс выработки государственной политики.

Реализация такой модели возможна при активной роли государства, использующего самые разнообразные инструменты регулирования экономической, социальной и политической жизни в целях достижения и поддержания состояния экономической и социальной безопасности. Через налоги, систему социального обеспечения и оказания социальных услуг, государственные заказы, воздействие на занятость и инвестиции регулируется личное и общественное потребление. Основным принципом шведской модели с точки зрения модели реализации права на социальное обеспечение является особая форма социального устройства, которая не только поддерживает социальную справедливость, но и делает возможными и даже необходимыми социальные новации. При переходе к информационному обществу эта модель обеспечивает развитие “человеческого капитала” путем сохранения универсальной системы социального обеспечения, которое распространяется на все трудные жизненные ситуации.

Универсальная по своему характеру система социальной защиты населения в Швеции, по общему признанию, – одна из самых щедрых систем в мире. Однако она оценивается неоднозначно. В соответствии с неolibеральным подходом ее принято рассматривать как подачку со стороны государства, как социальные издержки, которые ложатся тяжким бременем на производственные расходы, снижая конкурентные позиции шведских товаров за рубежом. Однако социальный баланс приносит весомые преимущества, в том числе экономического плана, которые вполне оправдывают финансовые издержки на его достижение.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что так называемая шведская модель представляет собой не однозначное понятие, а многогранное явление. Одна ее грань – это социальное государство с его системой социальной защиты и государственным сектором, который отчасти основан на государственной и муниципальной собственности. Другая грань – это широкая система государственного вмешательства в социальные и экономические процессы.

Суть шведской экономической системы, являющейся базисом для применяемой модели социального обеспечения, состоит в создании экономики смешанного типа, которая развивается по так называемому третьему пути, когда производство организуется на основе рыночных механизмов, а распределение осуществляется с учетом социальных требований. В ее фундаменте лежит идея, что в целях достижения максимальной эффективности производство следует сосредоточить в руках частных предпринимателей, а государство при помощи налогов и других инструментов макроэкономического регулирования будет сводить к минимуму отрицательные социальные последствия рыночной системы хозяйствования. Шведская модель развития представляет собой реальную альтернативу как системе централизованно управляемого социализма, так и либеральной капиталистической модели.

⁸ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. Учеб. М., 2004. С. 39.

⁹ Антюшина Н.М. Шведский опыт строительства социального государства // Гос. власть и местное самоуправление. 2007. № 2.

¹⁰ См.: там же.

Системы государственной социальной поддержки в каждой стране складывались с учетом исторических условий и, несмотря на схожесть и однотипность решаемых задач, имеют различия в подходах, методах и организационном оформлении.

Эти различия особенно заметны при сравнении европейской и американской моделей. Социальное законодательство европейских стран отличается от американского более высокой степенью участия государства в определении направлений, планировании, финансировании и проведении в жизнь социальной политики. Европейская модель социальной защиты в послевоенные годы и вплоть до наших дней базируется на теории государства всеобщего благосостояния. В ее основе лежит концепция естественных прав человека.

Основные постулаты данной теории: создать примерно одинаковые стартовые возможности для реализации жизненных планов, обеспечить достойный уровень жизни, стремиться к нарастанию социального равенства и справедливости. Государство всеобщего благосостояния формирует развитую систему социальной помощи всем гражданам, обеспечивает доступность медицинских, образовательных, психологических, юридических и других жизненно важных услуг. Общим для государств, исповедующих теорию всеобщего благосостояния, является процесс перераспределения ответственности за жизненный путь личности с самого индивида, семьи, общины, церкви, благотворительных организаций на институты государства¹¹.

Противники государственной системы социального обеспечения аргументируют свои доводы тем, что государство всеобщего благосостояния дорого, расточительно. К тому же услуги социальной поддержки предоставляются сегодня не только государственными, но и частными организациями. При этом у людей появляется возможность выбирать, кому и за какие услуги платить.

Тенденции эти проявляются в последнее время все отчетливее и в Российской Федерации. Реформирование сферы социального обеспечения, начавшееся с Закона “о монетизации льгот”, в настоящее время находится на следующем этапе, начало которому дали майские, 2012 г., указы Президента РФ В.В. Путина, согласно которым “реформы призваны повысить эффективность бюджетных расходов, а главное – качество услуг в социальной сфере”. Обозначены этапы достижения цели реформы: “Это переход на эффективный контракт и проведение аттестации специалистов, это внедрение подушевого финансирования, когда преимуществ получают те учреждения (причем как государственные, так и негосударственные, что очень важно), которые предоставляют услуги наилучшего качества. Это развитие реальной конкуренции, открытие бюджетной сферы для НКО и социально ориентированного бизнеса. И безусловно, это оптимизация бюджетной сети за счёт сокращения неэффективных расходов и звеньев, снятие барьеров для самостоятельности бюджетных учреждений. Важнейшая задача – создание системы независимой оценки качества социальных учреждений. Этот механизм позволит увязать их финансирование с результатами работы, а значит, провести эффективную оптимизацию бюджетной сети”¹².

Подводя итог вышеизложенному, необходимо резюмировать следующее. Конец XIX в. и XX в. характеризуются становлением и развитием социальных прав человека и гражданина, права на социальное обеспечение, развитие и закрепление которого в национальных системах законода-

тельства есть индикатор социальности государства. В Российской Федерации, по сути, формирование социального государства, эффективная реализация права граждан на социальное обеспечение – это скорее протокол о намерениях, поскольку, по мнению С.А. Авакьяна, «мы еще далеки от “настоящего” социального государства, ст. 7 Конституции можно рассматривать как стратегическую задачу общества и государства не только на ближайшие годы, но и десятилетия»¹³. В.Г. Басев и А.Е. Шуняева отмечают, что формирование социального государства в России находится на самом раннем этапе: разработка концепции только начинается. Государственное управление в большинстве случаев осуществляется без реальной опоры на юридическую доктрину, нормативная база – неполная, определены лишь некоторые конституционные обязанности Российского государства в области социальной политики по отношению к его гражданам¹⁴.

Начало XXI в. и для Запада, и для России характеризуется тем, что и Россия, и западные страны, состоявшиеся как зрелые социальные государства, в настоящее время испытывают серьезный кризис. Это связано, с одной стороны, с масштабным экономическим кризисом, который поставил перед многими социальными системами ряд вызовов, но, с другой – это не временное явление. Просто переход общества в постиндустриальную эпоху требует других механизмов, других подходов, других инструментов.

В этой связи представляется безальтернативным паритетное участие государства и общества и, как следствие, каждого гражданина в строительстве и существовании социального государства с институтами взаимообусловленной ответственности. Перспективная модель реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение как основа модели проводимой социальной политики государства должна отвечать следующим условиям: во-первых, иметь в своей основе оригинальную концепцию, учитывающую возможные изменения социальной ситуации; во-вторых, в нее должны быть заложены соответствующие “механизмы обратной связи”, чутко реагирующие, улавливающие такие изменения; в-третьих, она обязана предусматривать эффективно и четко работающий административный аппарат, способный принимать “сигналы” и преобразовывать их в соответствующие решения и программы.

Социальное государство, функционирующее как социальный институт макроуровня, формирует свою структуру и организует жизнедеятельность всех сфер общества, опираясь на конституционные основы. Наша страна провозглашена социальным государством согласно ст. 7 Конституции РФ. Сферой государственной ответственности должна остаться государственная социальная помощь малообеспеченным семьям, которая постепенно заменит собой действующую социально неоправданную и крайне неэффективную систему льгот и компенсаций. Приоритеты России в реализации социальной политики и укреплении социально-экономических основ социального государства меняются в зависимости от внутренней и международной политической и социально-экономической ситуаций. В условиях структурного глобального кризиса мировой экономической системы и связанного с этим снижающегося уровня жизни людей на первый план выдвигается борьба с бедностью, ставятся задачи создания высококвалифицированных рабочих мест, усиления регулятивных функций сферы социального обеспечения в целях сохранения социальной стабильности и социального мира.

¹¹ См.: Социальная работа за рубежом: многообразие социальных теорий и действий // <http://www.soc-work.ru>

¹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Росс. газ. 2013. 13 дек.

¹³ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. В 2-х т. Т. 1. М., 2007. С. 359.

¹⁴ См.: Басев В.Г., Шуняева А.Е. Социальное государство: понятие, содержание, конституционное закрепление // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17. С. 12–17.