

УДК 34.023

Институт защиты социально-экономических прав граждан России: противоречия развития

Отто Ирина Петровна

Кандидат технических наук, доцент,

Российский государственный гидрометеорологический университет,
195196, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Малоохтинский просп., 98;

e-mail: irina-otto@yandex.ru

Аннотация

С позиции естественно-правовой и современной конституционно-правовой доктрины показаны противоречия правового регулирования и функционирования института защиты социально-экономических прав граждан, как прав второго поколения. Относительная новизна проблемы состоит в том, что особенностью советского периода было конституционное закрепление социально-экономических прав при фактическом отсутствии механизма их защиты, так как в общенародном государстве эти права некому было нарушать, а институты публичного права служили средством мобилизации масс, базовым регулятором системы общественных отношений, построенной на принципе участия масс в политической и экономической жизни общества. Анализ действующего правового регулирования и современной правоприменительной ситуации дан на базе оценки того, что любое право второго поколения выступает частью более широкого и комплексного права на достойную жизнь. Сущность последнего во многом определяется закрепленным в Конституции РФ статусом Российской Федерации как социального государства. Дан критический анализ расхождения понятийного аппарата политико-правовой и правоприменительной практики с действующим законодательством в части использования понятия социально незащищенные категории граждан, как противоречащего статьям Конституции РФ, их положениям о том, что в социальном государстве в условиях формально-юридического равенства не может быть социально незащищенных слоев.

Для цитирования в научных исследованиях

Отто И.П. Институт защиты социально-экономических прав граждан России: противоречия развития // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 162-182.

Ключевые слова

Конституционно-правовой статус человека и гражданина, социально-экономические права, самозащита гражданских прав, уполномоченный по правам человека.

Введение

Формирование правового государства и гражданского общества в современной России может осуществляться лишь через признание и воплощение основных положений естественно-правовой доктрины, которая не только принадлежит истории права, а в значительной степени является универсальной и сегодня. Ее идеи важны как в методологическом, так и прикладном аспектах. Русские юристы на рубеже XIX-XX веков придали естественно-правовой теории значимость фундаментальной теоретической основы построения правовой системы, соответствующей потребностям гуманизации государственной власти. Е.Н. Трубецкой указывал на то, что «отвергнув естественное право, мы лишили себя всякого критерия для оценки действующего права» [Трубецкой, 1913, 32].

Естественные права человека органично вписываются в либеральную политико-правовую доктрину правового государства. При этом институционализация идей естественных прав человека и правового государства и есть цель естественного права. Естественное право всегда стояло у истоков либеральных реформ и революций, обеспечивало развитие гражданского общества. Естественные права принадлежат человеку по рождению и не дарованы ни сакральной, ни светской властью, которым человек за них не обязан. К. Маркс в свое время справедливо отметил, что «люди в первую очередь должны есть, пить, иметь жилище и одеваться, прежде чем быть в состоянии заниматься политикой, наукой, искусством, религией и т. п.» [Маркс, 1961, 350].

В условиях явного и обосновано констатируемого российскими политологами «отхода от либеральной модели развития страны и построения властных отношений» [Белозеров, 2015, 99], механизмы защиты социально-экономических прав граждан неизбежно ослабевают. Они трансформируются либо в патерналистскую модель советского типа, где от гражданина ничего не зависит, либо остаются декларацией. Данный подход имеет и теоретическое обоснование. Так, М.В. Баглай указывает на то, что России «экономические, социальные и культурные права» скорее не юридические нормативы, а стандарты, «к которым должно стремиться государство в своей политике» [Баглай, 2011, 220]. Отсюда вытекает и дифференциация юридической обязательности для государства соблюдения установленных норм. Если право частной собственности М.В. Баглай относит к бесспорным, то право на отдых или социальное обеспечение – к «субъективным правам», содержание которых «вытекает из действующего отраслевого законодательства» [там же, 221]. Столь же дифференцированным должен быть и механизм защиты.

Природа прав человека, дифференциация и механизм защиты

Попробуем разобраться. Экономические, социальные и культурные права относятся к так называемому второму поколению прав человека, которых удалось добиться в результате острой классовой борьбы к середине XX века. Как мы указали выше, права второго поколения в литературе относят к позитивным, связывая их реализацию, в отличие от прав первого поколения, с социальной политикой государства. Особенностью этой группы прав стало единство материального содержания, социальная ориентация, обусловленная принципом справедливости, потребность в необходимости более детальной конкретизации в текущем законодательстве.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 2 (1)) предусматривает принятие в максимальных пределах имеющихся ресурсов мер к обеспечению полной реализации признаваемых Пактом прав «всеми надлежащими способами». Подчеркнем, что в отечественной практике это никогда не ставилось под сомнение. Более того, теория естественных прав человека и гражданина активно развивалась в СССР. Советские правоведы акцентировали внимание на «первейших жизненных потребностях человека», отмечая в то же время, что «способы и формы удовлетворения зависят от условий жизни общества и типа общественно-экономической формации».

Теория прав советского человека (в части защиты социально-экономических прав) опередила международную практику. С.С. Алексеев считал социально-экономические права «гордостью социализма», которая с конца 1940-х годов трансформировалась в «неотъемлемые права человека», их «второе поколение», во Всеобщей декларации прав человека 1948 года [Алексеев, 2001, 649]. Принято считать, что механизм защиты этих прав строился исключительно на патерналистской модели, которая, однако, имела свои особенности, на которые следует обратить внимание.

«Нынешний советский рабочий, – подчеркивал И.В. Сталин, – хочет жить с покрытием всех своих материальных и культурных потребностей и в смысле продовольственного снабжения, жилищ, культурных и прочих потребностей. Он имеет на это право, и мы обязаны обеспечить ему эти условия. Он требует обеспечения всех своих материальных и культурных потребностей, и мы обязаны исполнить это его требование» [Сталин, 7, 58-59]. Позже на XXI съезде КПСС Н.С. Хрущев также подчеркивал, что обеспечение всех советских людей благоустроенным жильем – это коммунистический путь повышения благосостояния трудящихся [Хрущев, 1959, 53]. Таким образом, в общественном сознании складывался стереотип государственной гарантии социально-экономических прав как естественных и, в данном случае, не требующих защиты.

В действительности это было не совсем так. Это была не бескорыстная забота, а в большей степени – договор. И.В. Сталин продолжал: «...не забывайте, что мы сами выступаем теперь с известными требованиями к рабочему, требуем от него трудовой

дисциплины, напряженной работы, соревнования, ударничества...». Таким образом, граждане требовали от власти реализации прав в социально-экономической сфере, но и власть требовала от граждан трудового участия в наполнении этой сферы [Сталин, 7, 59]. В данном случае в большей степени это были отношения работодателя и работника. Фактически речь шла о сделке – базовый уровень производительности – обеспечение базовых потребностей, соревнование и ударничество – «дальнейшее улучшение материального и культурного положения» рабочих. Таков был социально-экономический механизм защиты прав второго поколения. Между тем, проблему соотношения прав и обязанностей нельзя понимать упрощенно, она и сегодня, как справедливо отмечает Е.Н. Хазов, не разработана ни на международном, ни на национальном уровне [Хазов, 2011, 19].

Особенностью советского периода было и то, что как таковой механизм защиты социально-экономических прав формально не требовался, так как их некому было нарушать. В рамках политической системы советского общества институты публичного права служили средством мобилизации масс, базовым регулятором системы общественных отношений, построенной на принципе участия масс в политической и экономической жизни общества. Советские правоведа исходили из предпосылки, согласно которой все конституционные институты социалистического общества вся политическая система – это институты народовластия, функционировавшие «как механизм народного самоуправления» [Скуратов, 1987, 264-265]. В основе действовавших представлений лежал базисный марксистский постулат о постепенном отмирании государства с переходом к самоуправлению народа. В такой ситуации гражданам формально не от кого было защищать свои права. В связи с этим и право обжаловать действия и решения должностных лиц было декларировано лишь в 1977 году, а формализовано в 1981 году.

Сегодня, как отметил Президент России, «практически все положения социальной хартии – право на труд, образование, охрану здоровья, жилище, пенсионное обеспечение, защиту материнства и детства, поддержку людей с ограниченными возможностями – являются неотъемлемой частью российской Конституции и российского законодательства» [Путин, 2009]. Таким образом, естественные права лежат в основе социально-экономических прав граждан, которые, как правило, и нуждаются в защите, механизм которой крайне несовершенен. Положения ст.ст. 2 и 7 Конституции России, провозглашающих социальный характер государства, нельзя считать декларациями, они конкретизируют другие конституционные положения и обеспечены правовыми гарантиями, но эти гарантии в основном оцениваются как нереальные, а соответственно, и не способные обеспечить данную правовую норму [Ткачев, 2013].

Фундаментом реализации комплекса социально-экономических прав, равно как и результатом их обеспечения, является достойный уровень жизни. Именно совокупность прав в этой сфере более всего нуждается в защите, а так как право не одно, необходим комплексный механизм защиты. Действие такого механизма наглядно видно на примере

борьбы с бедностью. Именно эта задача в плане реализации ст. 7 Конституции России и создания подлинно социального государства играет главную роль в правовом регулировании социальной сферы.

Еще в 2004 году в Послании Президента России Федеральному Собранию борьба с бедностью была поставлена как основная задача социальной политики государства. При этом В.В. Путин назвал три условия ее решения: «определенные экономические возможности, политическую стабильность и активное гражданское общество» [1]. Социальное законодательство не упоминалось. Прошедшие годы показали как наличие всех трех условий, подкрепленных новейшей и непрерывно корректируемой нормативной базой, так и отсутствие реальных результатов в решении главной задачи. В 2012 году Президент РФ был вынужден отметить: «Наши граждане отнюдь не удовлетворены существующим положением, и их неудовлетворенность справедлива» [Путин, 2012]. Тогда же на заседании Государственного совета была признана неэффективность проводившейся в этой сфере политики. Примером стали «недопустимая» дифференциация доходов и проживание за чертой бедности 13% населения, т. е. 18 миллионов человек. Основная нагрузка в исправлении ситуации, по мнению Президента, должна была лечь на субъекты Федерации и муниципалитеты, которым должны были «решить немало социальных проблем». Что касается показателей, то, цитируем, «эту статистику необходимо изменять», так как уровень людей, живущих за чертой бедности, «еще слишком высок» [14]. Отметим, что Россия имеет богатый опыт «изменения статистики», наглядно демонстрирующий опасность подобных шагов для принятия адекватных решений в социальной политике.

В целом, опыт последних двадцати лет рыночного развития представляет перспективы снижения дифференциации доходов и борьбы с бедностью мало оптимистичными. В 2008-2010 годах ситуация усугубилась мировым кризисом, а с 2014 года – геополитическим кризисом и санкциями. Таким образом, на сегодня реализация конституционных принципов построения социального государства, особенно в части социально-экономических прав граждан, зависит не столько от адекватности и эффективности социального законодательства, сколько от экономики. В связи с этим деформируется механизм защиты прав. В условиях, когда рост уровня жизни подменен ростом выданных населению кредитов, защита социально-экономических прав подменяется защитой от коллекторов (частный пример), что требует разработки специального регулирования, ненужного в нормальной экономической ситуации.

Формирование механизма защиты социально-экономических прав

Каковы теоретические аспекты формирования механизма защиты социально-экономических прав? В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно. При этом конституционные субъективные права не существуют вне правоотношений. В этом случае они оказались бы за рамками юридических

связей, существующих в любом государственно-организованном обществе [Матузов, 1976, 12]. Конституционные права выражаются в общих (общерегулятивных) правоотношениях. При этом «субъектами отношений выступают все субъекты в рамках данной правовой системы» [Марткович, 1983, 84, 102-14]. Такие правоотношения: возникают на базе конституционных актов; имеют общий характер; не персонализированы; постоянны; выражают общее правовое положение (статус) субъектов; возникают, как и составляющие их права и обязанности, прямо из закона, а не из юридических фактов; исходны и первичны, как основа для возникновения конкретных правоотношений [Матузов, 1976, 30].

В правоотношении такого типа, субъективному праву, принадлежащему каждому из определенных правовой нормой категории лиц, корреспондирует обязанность прочих лиц не нарушать субъективное право правообладателя [Марткович, 1983, 104]. В связи с тем, что общие правоотношения имеют абсолютный статус, каждое социально-экономическое конституционное право допустимо считать элементом правового статуса гражданина [Лукашева, 1996, 27; Воеводин, 1997, 61]. Данную позицию необходимо уточнить. Исходя из конституционной нормы, правильно будет вести речь о правовом статусе личности как единстве прав, свобод и обязанностей человека [Лучин, 2002, 61].

Отсюда можно сделать вывод о том, что каждое конституционное право второго поколения является субъективным правом, реализуемым в рамках общих (общерегулятивных) конституционных правоотношений. Данная позиция не исключает одновременного признания такого конституционного права элементом правового статуса личности, а также в объективном смысле конституционным правовым институтом.

Что же на практике? В конституционно-правовой литературе в основном преобладают критические оценки степени и возможности реализации конституционных прав второго поколения. Так, по весьма категоричной оценке судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина, действующая Конституция, закрепила скорее «волю ее создателей» но не «большинства народа» [Лучин, 2002]. В этом усматриваются не только внутренние противоречия, но и предпосылки «неприятия и даже отчуждения». По мнению Лучина, Конституция не обеспечивает единства интересов и целей в рамках конституционного процесса. При этом многие конституционные ценности недостижимы «для значительной части граждан России» [16, 12]. Столь категоричное суждение представляется спорным. На наш взгляд, проблема не в Конституции, которая за время действия в целом доказала свою адекватность новым общественным отношениям, сложившимся в России. Проблемным участком является правоприменительная практика, которая, как отмечает Е.Н. Хазов, демонстрирует, с одной стороны, привычку законодателя к ситуативному регулированию, т. е. устранению проблем «на ходу», а с другой, наблюдается приспособление граждан к такого рода экспериментам. Ситуация усугубляется отсутствием опыта быстрого и эффективного решения вопросов системной реализации и гарантированности норм права [Хазов, 2011, 7]. Подтверждением тому служит практика Конституционного суда РФ и ЕСПЧ (в делах против Российской Федерации).

Особенности этого правового института раскрываются в специфике конституционно-правовых норм. Как правило, статья Конституции Российской Федерации, закрепляющая какое-либо социально-экономическое право, состоит как минимум из четырех разнородных норм: само право; запрет на произвольное лишение этого права; обязанность органов государственной власти и органы местного самоуправления создавать условия для осуществления данного права; право малоимущих и иных конкретизированных в федеральном законе гражданам на льготные условия реализации права. Специфика анализируемых норм состоит в том, что по объекту правового регулирования они относятся к группе норм, регулирующих основные права, свободы и обязанности человека и гражданина [Воеводин, 1997, 85-87]. Таким образом, данные нормы имеют высшую юридическую силу, т. е. обязательность для субъектов права по сравнению с положениями иных правовых норм (часть 1 ст. 15 Конституции РФ). Также они стабильны, имея сложную процедуру изменения или отмены; являются базой определения смысла, содержания и применения законов, деятельность органов власти и местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ); защищены (специальная процедура и орган – Конституционный суд РФ); действуют непосредственно, т. е. независимо от принятия развивающих эти права законов, иных нормативных и индивидуальных правовых актов (ст. 18 Конституции РФ) [Лучин, 1997, 149]. Конституционные нормы о социально-экономических правах граждан имеют не конкретно-регулятивный, а общерегулятивный характер.

По основному назначению предписаний, содержащихся в них, конституционные нормы о социально-экономических правах имеют управомочивающий, обязывающий и запрещающий характер. Управомочивающий характер указанных норм состоит в том, что в первом случае, каждый вправе предпринимать действия, направленные на удовлетворение своих социально-экономических потребностей, а также определенные категории граждане вправе претендовать на внеочередную или льготную реализацию своих прав. Обязывающий характер норм состоит в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать условия для осуществления прав. Запрещающий характер норм заключается в том, что никто не вправе совершать действия, направленные на произвольное лишение кого-либо его прав. Нормативный характер конституционных прав второго поколения позволяет говорить о том, что субъективные права существуют в рамках правоотношений, определение субъектов и объекта которых представляет определенный интерес.

Здесь мы исходим из того, что любое право второго поколения выступает частью более широкого и комплексного права на достойную жизнь. Сущность последнего во многом определяется тем, что ст. 7 Конституции РФ закрепляет статус Российской Федерации как социального государства. Таким образом, обязанность обеспечивать социальные права возложена на государство, субъекты и муниципальные образования Российской Федерации, которые и обязаны обеспечить субъективное право. В то же время, так как публичные образования реализуют свои функции через систему органов, именно они и указаны в соответствующих статьях Конституции РФ.

Конституционные гарантии прав человека и гражданина

Конституционные гарантии прав человека и гражданина принято понимать как закрепленную в действующей Конституции РФ 1993 года пока не системную совокупность социально-экономических, политических и идеологических условий, предопределяющих возможность исполнения, равно как и действенность механизмов реализации совокупности прав и свобод человека и гражданина. Именно гарантии понимаются личностью в качестве предпосылки формирования интереса и стремления к их реализации [Хазов, 2011, 19].

Что касается возможности ограничения основных прав и свобод, то по общему представлению одни права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены для защиты других прав и свобод. Сторонники взглядов о том, что какие-то гражданские права и свободы могут ограничиваться для защиты прав и свобод других субъектов, ссылаются на часть 3 ст. 55 Конституции РФ, где допускается ограничение прав и свобод для защиты прав других лиц, а также нравственности, защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Отсюда может быть сделан вывод о том, что одни права и свободы могут быть ограничены с целью защиты других прав и свобод, с чем сложно согласиться. Такой подход сомнителен, так как, по справедливому замечанию В.В. Лапаевой, здесь смешиваются такие различные правовые понятия как «ограничение прав», «определение пределов правовой регуляции» и «гарантии против злоупотребления правом» [Лапаева, 2005, 34]. Смысл конституционной нормы состоит не в возможности ограничения одних прав с целью защиты других, а о формализации, путем закрепления в федеральном законе пределов реализации прав и свобод в смысле части 3 ст. 17 Конституции РФ. В данном случае речь идет о том, что права одних лиц могут быть ограничены для защиты таких же по своему содержанию прав других лиц.

При условии допущения ограничения права для защиты другого права необходимо расположить приоритеты в системе основных прав и свобод человека и гражданина и субъектов прав (чьи права приоритетнее). Более того, крайне сложно увязать правовой смысл этого положения со смыслом ряда других статей Конституции РФ и прежде всего со ст. 56. Также сложно объяснить, почему ограничения некоторых основных прав в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, могут быть введены исключительно в режиме чрезвычайного положения, в строго определенных пределах и сроках и лишь в соответствии с федеральным конституционным законом, ограничения же, направленные на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов иных лиц, обеспечение обороны и безопасности государства, могут быть введены федеральным законом без ограничений.

Рассмотрим соответствующие нормы Конституции РФ. Пределы осуществления прав обозначены в части 3 ст. 17 Конституции РФ, из которой следует, что гражданин вправе реализовывать свои права до тех пор, пока не нарушены аналогичные права других лиц,

что означает признание формально-юридического равенства, отсутствия привилегий перед другими людьми в сфере права. Этот принцип и определяет пределы правовой регуляции, т. е. пределы осуществления основных прав. Никакое право второго поколения не должно нарушать аналогичное право другого гражданина.

В целом, вопрос о пределах реализации и об ограничениях прав на жилище в специальной юридической литературе еще не получил должного освещения и требует дальнейшего изучения и конкретизации прежде всего для осуществления адекватной действующему законодательству правоприменительной практики и развития законодательства, регулирующего пределы осуществления и ограничения права собственности.

Социально-экономические права особых категорий граждан

Ведя речь о гарантиях и механизмах защиты социально-экономических прав граждан, обратим внимание на особую категорию, нуждающуюся в такой защите. Понятие *социально незащищенные категории граждан* широко используется, но не имеет легального закрепления ни в федеральном, ни в региональном законодательстве. Указанные категории населения, являясь основными потребителями услуг государственной поддержки, более других нуждаются в защите своих социально-экономических прав. Само понятие «социально-незащищенные категории граждан», по нашему мнению, противоречит ст.ст. 2 и 7 Конституции РФ, так как в социальном государстве в условиях формально-юридического равенства не может быть социально незащищенных слоев.

В новейшей литературе отсутствует конституционно-правовой подход к данному вопросу. Вместо этого преобладает политическое видение проблемы. Е.С. Никишина определяет государственную поддержку незащищенных слоев населения как «систему законодательных и социально-экономических гарантий, средств и мер, направленную на обеспечение условий жизни этих слоев населения, являясь движущей силой социального мира и общественного порядка, сглаживая социальные конфликты» [Никишина, 2012, 5]. Отсюда следует, что социальная политика направлена, прежде всего, на предотвращение протестных настроений и революций, т. е. на стабилизацию политического режима. Приоритеты, обозначенные в ст.ст. 2 и 7 Конституции РФ, остаются таким образом «за кадром».

В правовой литературе применительно к данной категории используются весьма неопределенные и расплывчатые определения, касающиеся форм взаимодействия государства и незащищенных слоев населения, системы государственной поддержки [29, с.5]. В федеральном законодательстве используются, но не конкретизируются понятия *социальных групп* (ст. 29 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», ст. 5.62. КоАП РФ), *социально-демографических групп населения* [30]. Аналогичные понятия использованы и в региональном законодательстве, где также отсутствует конкретизация (ФЗ от

17.07.1999 № 134-ФЗ). В российском законодательстве принято использовать широкую формулировку – «малоимущие и социально незащищенные категории граждан» (пункт 8 ст. 217, пункт 14 ст. 251 НК РФ) [32]. При этом ни один федеральный закон или нормативный акт органа исполнительной власти в полном объеме не приводит перечня указанных категорий, везде присутствуют бланкетные и ссылочные нормы. Так в соответствии с пунктом 2 ст. 98 ЖК РФ категории граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, устанавливаются федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ. Конкретизировано лишь понятие *малоимущие граждане*. К категории малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан относят лиц в состоянии нужды независимо от социального статуса, особых заслуг, пола, возраста, наличия работы или детей, состояния здоровья [33, 13-14].

Критерии определения статуса *малоимущих* граждан, порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их *малоимущими* и оказания им государственной социальной помощи [34; 35] определены в Федеральном законе [36]. Здесь нам сложно согласиться с Д.Е. Кожевниковым в том, что «в российском законодательстве понятие дохода как таковое отсутствует, но его можно вывести при анализе ст. 136 ГК РФ и определить как поступления, полученные в результате использования имущества» [Кожевников, 2010]. При этом автор полагает, что ст. 5 Федерального закона № 44-ФЗ, основываясь на ст. 136 ГК РФ, «содержит расширенное толкование дохода» [там же]. Данный механизм, на наш взгляд, должен быть прописан прежде всего в налоговом законодательстве.

В совокупности к малоимущим гражданам (семьям) относятся те, чей среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. Как раз эту категорию принято относить к *социально незащищенной категории граждан*, собирательному понятию, аккумулирующему перечень лиц, включенных в ст. 6.1. Федерального закона «О государственной социальной помощи» (ФЗ от 17.07.1999 № 178-ФЗ) и т. п. Кроме того, социально незащищенные категории граждан указаны и в других федеральных законах.

В проекте Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в РФ» предполагалось сохранить положение о том, что социальные услуги предоставляются гражданам, оказавшимся в *трудной жизненной ситуации* (основание получения помощи), под которой понималась не только ситуация, которая нарушает жизнедеятельность гражданина, но и ситуация, которая создает риск для такого нарушения (Проект ФЗ 28.12.2013 № 442-ФЗ). Критика неопределенности понятия *трудная жизненная ситуация* [39, 63], стала причиной устранения понятия из проекта. В данный момент оно применяется лишь к детям.

В законодательстве субъектов РФ категория *социально незащищенные категории граждан* применяется неоднозначно. В законодательстве Москвы, за редким исключением [40] оно не используется. В то же время в актах Мэра и Правительства Москвы

есть понятие *социально незащищенные семьи* [41]. К ним, в частности, относятся семьи, имеющие детей инвалидов, а также сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, под опекой (попечительством), дети военнослужащих-срочников, дети погибших военнослужащих. Кроме того, сюда относятся семьи безработных, ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, родителей, находящиеся в розыске, заключении, родители-инвалиды I и II групп, родители-пенсионеры (неработающие); легализованные беженцы и вынужденные переселенцы, одинокие матери с доходом ниже прожиточного минимума. К социально незащищенным семьям в Москве относятся неблагополучные и малообеспеченные семьи, т. е. имеющие доход ниже прожиточного уровня (8500 руб. на каждого члена семьи), а также семьи, потерявшие кормильца с доходом ниже прожиточного минимума.

Понятие *социально незащищенные категории населения* также применяется в законодательстве регионов Российской Федерации в сфере поддержки малого предпринимательства. В судебной практике категория *социально-незащищенные категории населения* используется применительно к инвалидам, ветеранам боевых действий, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей [42].

Исходя из анализа действующего законодательства и правоприменительной практики, содержательно понятие *социально незащищенные категории граждан* включает группы населения, которые в силу возраста, состояния здоровья и т. п. не в состоянии обеспечить себе (своим семьям) достойный уровень материального благосостояния. В этом смысле понятие *социально незащищенные категории граждан* идентично понятию *малоимущие граждане* (в социологической и политологической литературе – *бедные*). В новейших исследованиях категории *бедные* и *малоимущие* расцениваются как синонимы. «Бедность, – отмечает Е.С. Никишина, – это такое состояние, когда индивид не может обеспечить себе и своей семье достойный уровень жизни с учетом сложившихся в обществе стандартов» [Никишина, 2012, 11]. Отсюда возникает проблема унификации понятий для законотворческой и правоприменительной практики.

В определении или уточнении категории *социально незащищенные категории граждан* мы исходим из конституционной нормы пункта 1 ст. 39 Конституции РФ: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом», что, как мы уже указывали выше, исключает саму постановку вопроса о существовании социально незащищенных слоев населения.

В литературе данная норма, как в целом конституционные нормы, касающиеся социальной защиты, подвергались, на наш взгляд, необоснованной критике. Так, М.И. Левина, полагая нормы ст.ст. 38 и 39 Конституции РФ декларативными, делает вывод о том, что в Конституции РФ «не содержится реальных гарантий осуществления права на социальное обеспечение, не говоря уже о более широком понятии права на социальную защиту»

[Левина, 1998]. При этом автор приводит в пример другие гарантированные Конституцией РФ права и свободы человека: «ряд „инструментальных“ прав – право на доступ к судебному разбирательству, процессуальные права, право на свободу слова, закрепление принципа равенства всех перед законом, принцип запрета дискриминации, перечень прав, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах» [там же, 62]. Данное сопоставление представляется некорректным, так как, с одной стороны, в Конституции невозможно, да и не требуется конкретизировать все виды социального обеспечения, а с другой, право на свободу слова также не конкретизировано и в правоприменительной практике понимается весьма произвольно.

Исходя, как мы отмечали, из конституционной нормы пункта 1 ст. 39 Конституции РФ, а также сформированной на данный момент базы социального законодательства и социальной инфраструктуры, представляется некорректным, по крайней мере, в практике нормативного регулирования, применение категории *социально незащищенные категории населения (граждан)*. Ни одна из перечисленных выше категорий не брошена на произвол судьбы государством и обществом, в отношении каждой категории приняты и действуют законы, федеральные и региональные программы, выделяются бюджетные средства. По оценке Президента России, сегодня достигнут «более высокий уровень социальных гарантий» [Путин, 2012], чем в государствах с аналогичным уровнем производительности труда, доходами на душу населения. При этом Президент акцентировал внимание на росте расходов бюджетной системы на социальную сферу в последние годы, который достиг более половины в совокупных расходах бюджета. Лишь в последние четыре года эти расходы увеличились в абсолютном выражении в 1,5 раза, соответственно – в доле ВВП с 21% до 27%. Президент отметил, что ни одна социальная гарантия не была отменена и в годы мирового финансового кризиса, напротив, выросла зарплата в бюджетной сфере, выросли пенсии и иные социальные выплаты [Путин, 2012]. Таким образом, о социальной незащищенности какой-либо группы населения речи не идет. Другое дело, можно спорить об ее эффективности, адресности и т. п.

В то же время, как и во всякой экономике рыночного типа, достижение полного материального равенства или всеобщего благополучия невозможно. Всегда существуют слои населения, нуждающиеся в защите государства. В связи с этим более определенно выглядит понятие, примененное в ЖК РФ, «граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите» (ст. 98 ЖК РФ). Данное определение нуждается в корректировке. Так, на наш взгляд, будет неточным определение «граждане, нуждающиеся в социальной защите», ввиду его субъективности. Гражданин может определять свое состояние как нужду и при этом быть существенно более благополучным, чем окружающие. Так «олигарх» тоже «нуждается» в социальной защите, так как несет большие риски и испытывает на себе неприязнь общества.

В то же время ЖК РФ правильно указывает на главный признак: «граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите». Таким образом, применяемые сегодня понятия «малоимущие» и «социально незащищенные категории граждан» могут быть заменены легальным понятием «граждане, имеющие право на социальную защиту». Именно в данной трактовке первичен закон, а не субъективные или дискуссионные научные оценки. Кроме того, похожие формулировки (*граждане, имеющие право на меры социальной поддержки...*) уже используются в региональном законодательстве.

Библиография

1. Акатнова М.И. Право человека на социальное обеспечение международных актах, законодательстве зарубежных стран и России: автореферат дис. ... канд. юр. наук. М., 2009. 30 с.
2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: НОРМА, 2001. 752 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1982. Т. 1. 360 с.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА, 2011. 800 с.
5. Белозёров В.К. Военная доктрина России: в начале большого пути // Власть. 2015. № 2. С. 98-103.
6. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: МГУ; ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 299 с.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.03.2017) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2014. № 23. Ст. 2928.
8. Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь неимущим гражданам: автореферат дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2010. 23 с.
9. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристь, 2001. 444 с.
10. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и рамках ограничения прав и свобод человека // Законодательство и экономика. 2005. № 1.
11. Левина М.И. Социальное законодательство: проблемы принятия и применения // Заславская Т.И. (ред.) Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика. М.: Дело, 1998. С. 62-64.
12. Луценко Н.М.
13. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М.: ЮНИТИ, 1997. 159 с.
14. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: Юнити-Дана, 2002. 687 с.
15. Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1.
16. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. М.: Политическая литература, 1961. Т. 19.
17. Марткович И.Б. Право на жилище и его обеспечение. М.: ВЮЗИ, 1983. 80 с.
18. Магузов Н.И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 32.

19. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
20. Никишина Е.С. Государственная поддержка социально незащищенных слоев населения в социальном государстве: автореферат дис.... канд. социол. наук. М., 2012. 28 с.
21. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016): принят Гос. Думой 24.06.1994: одобрен Советом Федерации РФ 12.07.1994 // СЗ РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
22. О ветеранах: федер. закон от 12.01.1995 (ред. от 19.12.2016) № 5-ФЗ: принят Гос. Думой 16.12.1994 // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.
23. О государственной социальной помощи: федер. закон от 17.07.1999 №178-ФЗ (ред. от 19.12.2016): принят Гос. Думой 25.06.1999: одобрен Советом Федерации РФ 02.07.1999// СЗ РФ. 1999. № 29. 19 июля. Ст. 3699.
24. О порядке расходования средств областного бюджета Ленинградской области в целях реализации мероприятий долгосрочной целевой программы «Развитие и государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Ленинградской области на 2009-2013 годы: постановление Правительства Ленинградской области от 13.11.2010 № 299.
25. О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: федер. закон от 05.04.2003 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013): принят Гос. Думой 07.03.2003: одобрен Советом Федерации РФ 26.03.2003 // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257; 2013, № 27. Ст. 3477.
26. О потребительской корзине в целом по Российской Федерации: федер. закон от 03.12.2012 № 227-ФЗ: принят Гос. Думой 20.11.2012: одобрен Советом Федерации РФ 28.11.2012 // СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). 10 декабря. Ст. 6950.
27. О потребительской корзине для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 27.12.2013 № 761-135 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2014. № 1.
28. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: федер. закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2016): принят Гос. Думой 10.10.1997: одобрен Советом Федерации РФ 15.10.1997 // СЗ РФ. 1997. № 43. 27 октября. Ст. 4904; 2012. № 50 (ч. 5). 10 декабря. Ст. 6956.
29. О реализации мер социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по оплате жилья и коммунальных услуг в городе Москве: постановление Правительства Москвы от 25.12.2007 № 1169-ПП.
30. Об организации в 2006-2008 годах оздоровления в России и за рубежом социально незащищенных Московских детей: постановление Правительства Москвы от 13.09.2005 № 691-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 54. 28 сентября.

31. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: проект федер. закона: закон принят 28.12.2013 № 442-ФЗ // Российская газета (Федеральный выпуск). 2012. 5 сентября..
32. Общая теория прав человека. С. 28; Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 61. Лукашева Е.А. (ред.) Общая теория прав человека. М.: Норма, 1996. 509 с.
33. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 01.02.2012 № 33-1808/12 и апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 15.10.2012 по делу № 33-4612АП/2012 (о рабочих местах для инвалидов); апелляционное определение Кемеровского областного суда от 31.10.2012 по делу № 33-10697 (о надбавке к пенсии участнику боевых действий); апелляционное определение Орловского областного суда от 31.10.2012 по делу № 33-2077 (о предоставлении жилья по договору социального найма); апелляционное определение Волгоградского областного суда от 21.09.2012 по делу №33-9502/2012.
34. Перечень социально незащищенных категорий граждан, являющихся участниками и инвалидами Великой Отечественной войны и приравненными к ним лицами: утвержден постановлением Правительства Москвы от 06.08.2002 (ред. от 19.12.2012) № 602-ПП.
35. Путин В.В. Выступление на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 9 февраля 2009 г. // Архив сайта Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/3340/> (дата обращения 20.01.2017 г.)
36. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.
37. Российская газета (Федеральный выпуск). 2012. 17 июля.
38. Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления в СССР (Конституционная теория и практика). Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1987. 352 с.
39. Сталин И.В. Новая обстановка – новые задачи хозяйственного строительства // Сталин И.В. Собрание сочинений: в . М.: Государственное. издательство политической литературы, 1951. Т.13.
40. Ткачева Н.А. Конституционно-правовое регулирование реализации социально-экономических прав и свобод граждан в России и за рубежом // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2 (32). С. 66-71.
41. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1913. 226 с.
42. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: автореферат дис. ... д-ра юр. наук. М., 2011. 64 с.
43. Хрущев Н.С. О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг. М.: Госполитиздат. 1959. 45 с. Institute for protection of socio-economic rights of Russian citizens: the contradictions of development

Institute for protection of socio-economic rights of Russian citizens: the contradictions of development

Irina P. Otto

PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Russian State Hydrometeorological University,
195196, 98 Malookhtinskii av., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail:irina-otto@yandex.ru

Abstract

From the position of natural law and modern constitutional law doctrine the article shows the contradictions of legal regulation and functioning of the institution for the protection of socio-economic rights as second generation rights. The relative novelty of the problem is that the peculiarity of the Soviet period was the constitutional recognition of socio-economic rights in the actual absence of the mechanism of their protection, which are not formally required, as in national government, these rights no one could violate, and the public law institutions served as a means of mobilizing the masses, the basic regulator of public relations based on the principle of mass participation in political and economic life of society. The analysis of the existing legal regulation and law enforcement of the modern situation is on the basis of the assessment that any rights of the second generation acts as part of a broader and more comprehensive right to a decent life. The essence of the latter is largely determined by the fact that article 7 of the Constitution establishes the status of the Russian Federation as a social state. The author gives a critical analysis of the divergence of the conceptual apparatus of political, legal and law enforcement practices with the current legislation regarding the use of the concept of socially unprotected categories of citizens, as contrary to articles 2 and 7 of the Constitution, based on the fact that there are no vulnerable populations in the social state in the conditions of formal legal equality.

For citation

Otto I.P. (2017) Institut zashchity sotsial'no-ekonomicheskikh prav grazhdan Rossii: protivorechiya razvitiya [Institute for protection of socio-economic rights of Russian citizens: the contradictions of development]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 162-182.

Keywords

Constitutional and legal status of man and citizen, socio-economic rights, self-protection of civil rights, human rights commissioner.

References

1. Akatnova M.I. (2009) *Pravo cheloveka na sotsial'noe obespechenie v mezhdunarodnykh aktakh, zakonodatel'stve zarubezhnykh stran i Rossii. Dokt. Diss. Abstract* [The human right to social security in international acts, legislation of foreign countries and Russia. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
2. Alekseev S.S. (1982) *Obshchaya teoriya prava: v 2 t. T. 1* [General theory of law: in 2 vols. Vol 1]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ.
3. Alekseev S.S. (2001) *Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya* [Ascending to law. searches and solutions]. Moscow: Norma Publ.
4. Baglai M.V. (2011) *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Moscow: Norma Publ.
5. Belozеров V.K. (2015) Voennaya doktrina Rossii: v nachale bol'shogo puti [The Military Doctrine of Russia: at the start of a long way]. *Vlast'* [Power], 2, pp. 98-103.
6. Khazov E.N. (2011) *Konstitutsionnye garantii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii: teoreticheskie osnovy i problemy realizatsii. Dokt. Diss. Abstract* [The constitutional guarantee of the rights and freedoms of man and citizen in Russia: theoretical bases and problems of realization. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
7. Khrushchev N.S. (1959) *O kontrol'nykh tsifrakh razvitiya narodnogo khozyaistva SSSR na 1959-1965 gg.* [On the control figures for development of the national economy of the USSR for 1959-1965]. Moscow: Gospolitizdat Publ.
8. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 21.03.2017) [Code of the Russian Federation on administrative offences] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 1)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 1)], 7th Jan.
9. Kozhevnikov D.E. (2010) *Gosudarstvennaya sotsial'naya pomoshch' neimushchim grazhdanam.: Dokt. Diss. Abstract* [State social assistance to poor citizens. Doct. Diss. Abstract]. Ekaterinburg.
10. Kutafin O.E. (2001) *Predmet konstitutsionnogo prava* [The subject of constitutional law]. Moscow: Yurist" Publ.
11. Lapaeva V.V. (2005) Konstitutsiya RF ob osnovaniyakh i ramkakh ogranicheniya prav i svobod cheloveka [The Constitution of the Russian Federation on the basis of and the limitations to rights and freedoms of the person]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and economy], 1. S.
12. Levina M.I. (1998) Sotsial'noe zakonodatel'stvo: problemy prinyatiya i primeneniya [Social legislation: problems of adoption and application]. In: Zaslavskaya T.I. (ed.) *Kuda idet Rossiya? Transformatsiya sotsial'noi sfery i sotsial'naya politika* [Where is Russia going? Transformation of social sphere and the social policy]. Moscow: Delo Publ., pp. 62-64.

13. Luchin V.O. (1987) Osobennosti konstitutsionno-pravovykh otnoshenii [Features of constitutional and legal relations] (1987). *Pravovedenie* [Jurisprudence], 1.
14. Luchin V.O. (1997) *Konstitutsionnye normy i pravootnosheniya* [Constitutional norms and legal relations]. Moscow: Yuniti Publ.
15. Luchin V.O. (2002) *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii* [The Constitution of the Russian Federation. Problems of implementation]. Moscow: Yuniti-Dana Publ.
16. Lukasheva E.A. (ed.) (1996) *Obshchaya teoriya prav cheloveka* [General theory of human rights]. Moscow: Norma Publ.
17. Lutsenko N.M.
18. Marks K., Engel's F. (1961) *Sochineniya: v 50 t. T. 19* [Compositions: in 50 vols. Vol. 19]. Moscow: Politicheskaya literature Publ..
19. Martkovich I.B. (1983) *Pravo na zhilishche i ego obespechenie* [The right to housing and its provision]. Moscow: All-Union Correspondence Institute of Law.
20. Matuzov N.I. (1976) Obshchie pravootnosheniya i ikh spetsifika [General legal relations and their specificity]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 3, pp. 32;
21. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 05.08.2000 № 117-FZ (red. ot 28.12.2016) [Tax Code of the Russian Federation (part two) No. 117-FZ of August 05, 2000 (as amended on December 28, 2016)] (2000). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 3340)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 3340)], 32.
22. Nikishina E.S. (2012) *Gosudarstvennaya podderzhka sotsial'no nezashchishchennykh sloev naseleniya v sotsial'nom gosudarstve. Dokt. Diss. Abstract* [State support of socially unprotected layers of the population in the social state. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
23. O gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi: feder. zakon . Federatsii ot 17.07.1999 №178-FZ (red. ot 19.12.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.06.1999: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 02.07.1999 [On state social assistance: Federal Law of the Russian Federation No. 178-FZ of July 17, 1999 (as amended on December 19, 2016)] (1999). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 3699)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 3699)], 29, 19th July.
24. O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii: feder. konstitutsionnyi zakon Ros. Federatsii ot 21.07.1994 № 1-FKZ (red. ot 28.12.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.06.1994: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 12.07.1994 [On the Constitutional Court of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of the Russian Federation No. 1-FCL of July 21, 1994 (as amended on December 28, 2016)] (1994). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 1447)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 1447)], 13, 25th July.
25. O poryadke raskhodovaniya sredstv oblastnogo byudzheta Leningradskoi oblasti v tselyakh realizatsii meropriyatii dolgosrochnoi tselevoi programmy "Razvitie i gosudarstvennaya podderzhka malogo i srednego predprinimatel'stva v Leningradskoi oblasti na 2009-2013 gody":

- postanovlenie Pravitel'stva Leningradskoi oblasti ot 13.11.2010 № 299* [On the order of an expenditure of means of the regional budget of the Leningrad region in the implementation of the long-term target program Development and state support of small and average business in Leningrad region for 2009-2013: Resolution of the Government of the Leningrad region No. 299 of November 13, 2010].
26. O poryadke ucheta dokhodov i rascheta srednedushevogo dokhoda sem'i i dokhoda odinoko prozhivayushchego grazhdanina dlya priznaniya ikh maloimushchimi i okazaniya im gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 05.04.2003 № 44-FZ (red. ot 02.07.2013): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.03.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.03.2003 [On the procedure the accounting income and calculating average per capita family income and income of citizen living alone to recognize them as poor and provide them with state social assistance: Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 05, 2003 (as amended on July 02, 2013)] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 1257)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 1257)], 14.
27. O potrebitel'skoi korzine dlya osnovnykh sotsial'no-demograficheskikh grupp naseleniya v Sankt-Peterburge: zakon Sankt-Peterburga ot 27.12.2013 № 761-135 [On the consumer goods basket for the main socio-demographic groups of population in Saint-Petersburg: Law of Saint Petersburg No. 761-135 of December 27, 2013] (2014). *Vestnik Zakonodatel'nogo Sobraniya Sankt-Peterburga* [Bulletin of Legislative Assembly of Saint Petersburg], 1.
28. O potrebitel'skoi korzine v tselom po Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.12.2012 № 227-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.11.2012: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28.11.2012 [On the consumer goods basket in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 227-FZ of December 03, 2012] (2012). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 6950)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 6950)], 50, 10th Dec.
29. O prozhitochnom minimume v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 24.10.1997 № 134-FZ (red. ot 03.12.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.10.1997: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.10.1997 [On the subsistence minimum in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 134-FZ of October 24, 1997 (as amended on December 03, 2016)] (1997). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 4904)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4904)], 43, 27th Oct.
30. O realizatsii mer sotsial'noi podderzhki detyam-sirotam i detyam, ostavshimsya bez popecheniya roditel'ei, litsam iz ikh chisla po oplate zhil'ya i kommunal'nykh uslug v gorode Moskve: postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 25.12.2007 № 1169-PP [On the implementation of measures of social support of children-orphans and children left without parental care, persons from among them for payment of housing and communal services in Moscow: Resolution of the Moscow Government No. 1169-PP of December 25, 2007].

31. O veteranakh: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 12.01.1995№ 5-FZ (red. ot 19.12.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.12.1994 [On veterans. Federal Law of the Russian Federation No. 5-FZ of January 12, .1995 (as amended on December 19, 2016)] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 168)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 168)], 3.
32. Ob organizatsii v 2006-2008 godakh ozdorovleniya v Rossii i za rubezhom sotsial'no nezashchishchennykh Moskovskikh detei: postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 13.09.2005 № 691-PP [About the organization of socially disadvantaged Moscow children in 2006-2008 recovery in Russia and abroad: Resolution of the Moscow Government No. 691-PP of September 13, 2005] (2005). *Vestnik Mera i Pravitel'stva Moskvy* [Bulletin of Mayor and Government of Moscow], 54, 28th Sept.
33. Ob osnovakh sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya v Rossiiskoi Federatsii: proekt feder. zakona: zakon prinyat 28.12.2013 № 442-FZ [About bases of social service of the population in the Russian Federation: Draft of Federal Law: the law was passed on December 28, 2013 No. 442-FZ] (2012). *Rossiiskaya gazeta (Federal'nyi vypusk)* [Russian newspaper (Federal issue)], 5th Sept.
34. Opredelenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 01.02.2012 № 33-1808/12 i apellyatsionnoe opredelenie Verkhovnogo suda Respubliki Komi ot 15.10.2012 po delu № 33-4612AP/2012 (o rabochikh mestakh dlya invalidov); apellyatsionnoe opredelenie Kemerovskogo oblastnogo suda ot 31.10.2012 po delu № 33-10697 (o nadbavke k pensii uchastniku boevykh deistvii); apellyatsionnoe opredelenie Orlovskogo oblastnogo suda ot 31.10.2012 po delu № 33-2077 (o predostavlenii zhil'ya po dogovoru sotsial'nogo naima); apellyatsionnoe opredelenie Volgogradskogo oblastnogo suda ot 21.09.2012 po delu №33-9502/2012 [Decision of the Saint Petersburg City Court No. 33-1808/12 of February 01, 2012 and the Appellate Decision of the Supreme Court of Komi Republic of October 15, 2012, case No. 33-4612AII/2012 (jobs for disabled); Appellate Decision of the Kemerovo Regional Court of October 31, 2012, case No. 33-10697 (on the supplementary pension of the participant of military operations); Appellate Decision of the Oryol Regional Court of October 31, 2012, case No. 33-2077 (the provision of housing under social lease contract); Appellate Decision of the Volgograd Regional Court of September 21, 2012, case No. 33-9502/2012].
35. *Perechen' sotsial'no nezashchishchennykh kategorii grazhdan, yavlyayushchikhsya uchastnikami i invalidami Velikoi Otechestvennoi voiny i priravnennymi k nim litsami: utv. postanovleniem Pravitel'stva Moskvy ot 06.08.2002 (red. ot 19.12.2012) № 602-PP* [List of socially unprotected categories of citizens who are participants and invalids of the Great Patriotic War and persons equated to them: approved by the Resolution of the Moscow Government No. 602-PP of August 06, 2002 (as amended on 19, 2012)].
36. Putin V.V. (2012) Stroitel'stvo spravedlivosti. Sotsial'naya politika dlya Rossii [Construction of justice. Social policy for Russia]. *Komsomol'skaya pravda* [Comsomol truth], 13th Feb.

37. Putin V.V. Vystuplenie na zasedanii Prezidiuma Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii 9 fevralya 2009 g. [Speech of the Presidium of the Government of the Russian Federation at a meeting on February 09, 2009]. In: *Arkhiv saita Predsedatelya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii V.V. Putina* [Archives of the website of the Prime Minister of the Russian Federation Vladimir Putin]. Available at: <http://premier.gov.ru/events/news/3340/> [Accessed 20/01/2017].
38. *Rossiiskaya gazeta (Federal'nyi vypusk)* [Russian newspaper. Federal issue]. (2012), 17th July.
39. Skuratov Yu.I. (1987) *Sistema sotsialisticheskogo samoupravleniya v SSSR (Konstitutsionnaya teoriya i praktika)* [The system of socialist self-government in the Soviet Union (Constitutional theory and practice)]. Sverdlovsk: Publishing house of Ural University.
40. Stalin I.V. (1951) Novaya obstanovka – novye zadachi khozyaistvennogo stroitel'stva [New situation – new challenges of economic development]. In: Stalin I.V. *Sobranie sochinenii. T. 13* [Stalin. Collected works. Vol. 13]. Moscow: Gosudarstvennoe. izdatel'stvo politicheskoi literatury Publ.
41. Tkacheva N.A. (2013) Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie realizatsii sotsial'no-ekonomicheskikh prav i svobod grazhdan v Rossii i za rubezhom [Constitutional and legal regulation of the implementation of socio-economic rights and freedoms of citizens in Russia and abroad]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad law journal], 2 (32), pp. 66-71.
42. Trubetskoi E.N. (1913) *Lektsii po entsiklopedii prava* [Lectures on encyclopedia of law]. Moscow: T-vo tip. A.I. Mamontova Publ.
43. Voevodin L.D. (1997) *Yuridicheskii status lichnosti v Rossii* [Legal status of the personality in Russia]. Moscow: Moscow State University; Infra-M-Norma Publ.