

117218, г. Москва, Б. Черемушкинская, 34  
В диссертационный совет Д 503.001.03 по юридическим наукам  
в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении  
«Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП)

## **ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

**доктора юридических наук, доцента Поповой Анны Владиславовны**  
**на диссертацию Шалыгиной Инги Сергеевны «Социальная**  
**функция в федеративном государстве», представленную на соискание**  
**ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности**  
**12.00.01 -- теория и история права и государства;**  
**история учений о праве и государстве**

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена теоретической и практической значимостью исследования социальной функции в ее взаимосвязи с иными направлениями деятельности федеративного государства как одного из важнейших ориентиров правовой политики современного этапа государственно-правового развития Российской Федерации. Социальная функция – это деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членам государства к общественным благам, с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума. Она представляет собой определенную, исторически конкретную систему акций, способов и средств их реализации, интегрирующих различные социальные группы в единое государственно-организованное общество. Реализация этой функции и ее теоретическое осмысление является общемировой тенденцией, существующей в рамках общего процесса роста популярности идеи внедрения основ социального государства и совершенствования социальной функций государства.

Социально ориентированное государство в интересах всех членов общества осуществляет такие общенациональные функции как: пенсионное обеспечение, создание условий для полноценной жизни инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, обеспечение доступности качественного образования, здравоохранения, развитие культуры и духовности всех членов общества, стремится обеспечить достойный уровень жизни и всестороннее развитие всех без исключения граждан страны, а не отдельной его части, так называемой «элиты».

О социальном государстве в полной мере можно говорить только тогда, когда политико-правовая действительность и сущность государства социально ориентированы, когда в государстве достигнут высокий уровень экономического развития, позволяющий обеспечить достойный уровень жизни не только нескольким тысячам олигархов, а всем без исключения гражданам государства. Такое государство должно иметь социально ориентированную экономику и мощный экономический потенциал, который позволит осуществлять меры по перераспределению доходов между всеми членами общества, без ущерба для собственников, социальное государство должно играть роль посредника при выстраивании таких отношений. Социальное государство как посредник, обязано устранять, и прежде всего, правовыми средствами причины конфликтов в обществе и создавать условия для построения справедливого социального мира.

Принципы современного социального государства начали складываться с середины XIX в. под воздействием последствий промышленной революции (безработица, производственный травматизм), поставившей вопросы социальной защиты трудоспособного населения. На протяжении ряда десятилетий в социальные практики вошли два главных института социального государства: равенство граждан перед законом в области социальной защиты и социальное страхование. В послевоенном развитии XX в. принципы социального государства дополнились механизмами «социального рыночного хозяйства», «общества

благополучия», когда в содержание социальной функции государства были включены отношения в сфере здравоохранения, образования, охраны труда, пенсионного обеспечения и др. В настоящее время повышение благополучия людей не является исключительно национальным вопросом, он актуален для всего мирового сообщества. Акты международного права подтверждают, что обеспечение достойных условий для жизни и развития человека находится в сфере международных интересов государств. В конце второго десятилетия XXI в. значимым становится гармонизация социальной правовой политики в федеративном государстве, обусловленной дальнейшим развитием и упрочением системы не только федерального законодательства, но и субъектов Российской Федерации в их единстве.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что тема диссертации Шалыгиной Инги Сергеевны является актуальной, данное исследование своевременно и может быть положено в основу правотворческих и правоприменительных решений в означенной сфере жизни российского общества. Цель диссертационного исследования И. С. Шалыгиной заключается в выявлении закономерностей и особенностей осуществления социальной функции в федеративном государстве. Данная цель по результатам, судя по результатам исследования, была автором полностью достигнута.

Обширна и разнообразна теоретическая и эмпирическая основа диссертации. И. С. Шалыгиной проработаны и критически осмыслены наиболее значимые труды как представителей дореволюционного и советского периодов развития юридической науки, так и современные исследования динамики социальной функции государства, что позволило сформулировать научные обоснованные результаты и сделать правильные, на наш взгляд выводы. Эмпирической базой является система источников, к основным следует отнести международные правовые акты, Конституцию Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, законодательные и подзаконные акты органов государственной власти



субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты иностранных государств, а также нормативные правовые акты Российской Федерации и иностранных государств, утратившие свою силу.

Научная новизна диссертации заключается в многостороннем анализе социальной функции федеративного государства, практически впервые осуществляемом и восполняющем существующие в современной юридической науке пробелы в данной сфере исследования. В диссертации дано авторское определение понятию «социальная функция государства», впервые предложена и обоснована периодизация развития нормативного правового закрепления социальной функции государства. Автором диссертационного исследования на основе сравнительно-правового анализа таких, как Российская Федерация, Федеративная Республика Германия и Австрийской Республики, выявлены общие и различные черты процесса реализации социальной функции в федеративном государстве, определены особенности распределения полномочий между федеральным центром и субъектами (землями) федерации при исполнении социальных обязательств; проанализированы результаты возрастания значения социальной функции государства для субъектов Российской Федерации; определены особенности социального законодательства субъектов Российской Федерации, приведена его классификация, обоснован вывод о возрастании значения социальной функции государства для субъектов Российской Федерации

Следует отметить, что диссертация представляет собой одно из первых комплексных исследований не только процесса становления и развития социальной функции в условиях федеративной формы административно-территориального устройства государства, но и динамики ее содержательной оценки, которые анализируются автором диссертационного исследования, как в рамках отраслевых юридических наук (преимущественно права социального обеспечения), так и в рамках общей теории права. Особое значение приобретает проблема гармонизации законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов



Российской Федерации, к которым в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ 1993 г. относится «координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение». Все вышеперечисленное свидетельствует о том, что научная новизна диссертации И. С. Шалыгиной не вызывает сомнений.

Методология работы свидетельствует о том, что диссертантка не просто в общей форме сослалась на научные принципы исследования, но и реально овладела общенаучным диалектическим и специальными методами научного познания. Использование надежных методов научного анализа позволило соискательнице сформулировать ряд новых положений, обогащающих юридическую науку, например:

- Социальная функция государства, по мнению И. С. Шалыгиной, является самостоятельным элементом системы функций современного государства, имеющая свой механизм, к элементам которого относятся: социальное законодательство, финансирование социальных обязательств, деятельность органов государственной власти и различных социальных учреждений; и инструменты реализации (начисление и выплата различных социальных пособий, обеспечение лекарственными средствами, проведение мероприятий по реабилитации и т.д.).

- Автор диссертационного исследования в сфере реализации социальной функции в европейских федерациях выделяя одновременно процессы централизацию законодательного регулирования (в области исполнительных полномочий) и децентрализацию (финансирования социальных обязательств государства), отмечает, что в европейских странах субъекты федерации являются главным звеном в реализации социальной функции; именно они используют следующие методы: разработка социального законодательства субъектов; разработка социальных программ; создание комплексных интернет-порталов в целях информирования

населения о мерах социальной поддержки; сотрудничество с бизнес-сообществом, которое проводит политику социальной ответственности.

- Под социальным законодательством автор диссертации определяет совокупность актов, направленных на реализацию социальной функции государства, которую следует классифицировать на социальные законы субъектов, имеющие аналоги в федеральном законодательстве, и социальные законы субъектов, которые не имеют аналогов по предмету правового регулирования в федеральном законодательстве.

- И. С. Шалыгина предлагает следующую систему нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросов предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан: 1) законы субъектов, которые регулируют вопросы предоставления мер социальной поддержки для тех категорий населения, которым федеральным законодательством не предусмотрена помощь; 2) законы субъектов, устанавливающие дополнительные меры поддержки населения к тем мерам, которые предусмотрены федеральными законами; 3) законы субъектов, которые издаются в результате передачи на уровень субъектов полномочий Федерации по оказанию социальной помощи гражданам, а именно: законы, которые регулируют порядок осуществления переданных полномочий субъектом, и законы, которые передают полномочия по оказанию социальной помощи населению на муниципальный уровень.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения и библиографического списка. Все главы диссертационного исследования И. С. Шалыгиной взаимосвязаны, логически вытекают друг из друга. В первой главе проведен глубокий анализ политико-правовых идей по проблемам возникновения и развития подходов к определению правовой категории «социальная функция государства»; обозначены основные направления идей отечественных авторов. Диссертантом предлагается дополнить существующее в науке определение социальной функции государства, определенный интерес представляет и

предпринятая диссертантом попытка определения основных сфер социальной функции. В рамках первой главы на основе изучения нормативных правовых актов европейских стран, источников и памятников права, работ отечественных и зарубежных научных деятелей определены основные этапы развития нормативного правового закрепления социальной функции государства. Основанием для периодизации диссертантом выбран объем обязательств государства в обеспечении благосостояния населения, что позволило показать процесс увеличения социальных обязательств государства и трансформацию социальной функции в одно из главных направлений государства. Автором обоснованы самостоятельность и высокая значимость социальной функции в системе функций современного государства. С необходимой аргументацией определен механизм и инструменты реализации социальной функции.

Структура второй главы весьма удачна и логична, в ней исследуются особенности распределения и исполнения социальных обязательств между федеральным центром и субъектами (землями) в Австрии, Германии и России. Автором определены закономерности в способах разграничения предметов ведения и полномочий в анализируемых федерациях в социальной сфере; обосновывается роль каждого из способов в решении социальных вопросов; дан содержательный анализ роли федерального центра в решении вопросов социального развития в динамике; обоснован вывод о том, что в федерациях Европы субъекты являются главным звеном в реализации социальной функции. Заслуживают пристального внимания приведенные автором методы реализации социальных обязательств субъектами федеративных государств, которые являются почти идентичными.

Третья глава посвящена раскрытию содержательной стороны процесса влияния социальной функции государства не только на систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и на тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации. Автором диссертационной работы дано авторское определение «социального



законодательства», а также приведена классификация социальных законов субъектов Российской Федерации по предмету и способам правового регулирования, по способу (форме) систематизации. По нашему мнению, особый интерес представляет анализ Социальных кодексов субъектов федерации.

Диссертационное исследование отличает профессиональный язык и научный стиль изложения, свидетельствующие о высоком уровне профессиональной правовой культуры диссертанта. В работе наглядно обосновывается вывод, что в целях обеспечения социального благополучия населения задействованы все органы государственной власти субъекта. И. С. Шалыгиной высказаны интересные и обоснованные суждения по многим проблемам в исследуемой сфере, что позволяет констатировать высокий теоретический и практический уровень диссертации и определенный вклад в развитие функциональной теории государства и теории федерализма.

Широкий круг рассматриваемых вопросов, основательность их исследования в научных статьях И. С. Шалыгиной свидетельствуют о научной зрелости автора, способного сформулировать собственные суждения и делать обоснованные выводы. Наряду с тем, что диссертация развивает, дополняет и конкретизирует научные положения, уже имеющиеся в юридической литературе, диссертационную работу отличает самостоятельный авторский подход к определению важнейших дефиниций, предприняты интересные попытки периодизации и классификации, сделаны предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство.

Теоретические положения диссертационной работы могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при анализе современного состояния социальной функции современного федеративного государства; при подготовке и проведении лекционных и практических занятий по Теории права и государства, Конституционного права, Социологии права; при подготовке и проведении различных спецкурсов по

направлениям подготовки 40.03.01 и 40.04.01 «Юриспруденция». При всей кажущейся академичности и теоретической направленности, несомненна и практическая значимость данной работы. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы в законотворческом процессе; при подготовке нормативно-правовых актов, закрепляющих принципы и требования обеспечения интересов индивида в социальной сфере общественной жизни; в реформировании процессов правотворчества и правоприменения.

Свидетельством фундаментальности подхода к анализу поставленной проблемы, глубины научного анализа является, кроме прочего, и круг использованной диссертантом литературы -- почти 300 наименований.

Методология, объем работы, ее структура, привлеченные источники, самостоятельность мышления, проявленная автором – И. С. Шалыгиной, все это позволяет с уверенностью сделать вывод о том, что на защиту представлено комплексное исследование, представляющее собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития юридической отрасли знаний.

Однако, как и во всяком научном исследовании, в работе имеются дискуссионные моменты:

1. Рассматривая социальную функцию государства как сложное и комплексное явление, диссертантом приводится система структурных элементов социальной функции (с. 32-34). К сферам социальной функции автор относит: здравоохранение; образование и науку; создание справедливой и прозрачной системы пенсионного обеспечения; вопросы труда и занятости; социальное обеспечение незащищенных слоев населения. Отметим, что в науке культура входит в число основных сфер социальной функции государства, в диссертации данное направление не выделяется. На публичной защите диссертации, на наш взгляд, необходимо обосновать позицию диссертанта по данному вопросу.

2. Во втором параграфе первой главы приводится периодизация нормативного правового закрепления социальной функции государства (с. 35). В подтверждение необходимости выделения того или иного этапа в работе приводятся доказательства в виде актов религиозного характера и нормативных правовых актов России и зарубежных государств. Характеризуя современный этап нормативного правового закрепления социальной функции государства (с. 61), обозначены лишь общие тенденции в данной сфере. Представляется, что работа бы выиграла, если бы диссертант пояснил существующие особенности нормативного правового закрепления социальной функции на примере конкретных государств.

3. Во втором параграфе второй главы диссертантом исследуется динамика роли федерального центра в решении вопросов социального развития и значение его в настоящее время (с. 98). Рассматриваются периоды централизации и децентрализации в истории России, Германии и Австрии при решении социальных вопросов и их значение. В настоящее время в Федеративной Германской Республики, Австрийской Республики и Российской Федерации взят курс на совместную и согласованную работу федеративного центра и субъектов федерации в целях эффективной реализации социальной функции. В диссертации определяется роль и ответственная федерального центра в кризисные периоды (с. 106). Было бы интересным представить предложения по совершенствованию компетенции федерального центра, в том числе гармонизации законодательства в сфере совместного ведения в исследуемой сфере.

4. Социальная функция государства требует серьезных финансовых затрат, ее реализация в современных условиях невозможна без партнерских отношений с бизнесом и гражданским обществом. В диссертации определены основные направления политики социальной ответственности бизнес-структур в субъектах федераций и их положительный эффект (с. 118). В решении социальных задач государства с помощью привлечения частных инвестиций эффективным инструментом является государственно-частное



партнерство. Кроме того, представители бизнес-структур входят в составы попечительских советов, которые созданы в различных учреждениях социальной сферы. В настоящее время возрождается меценатство и благотворительность. В связи с этим возникает вопрос: существует ли особенность в использовании указанных форм для федеративных государств, в целом, и Российской Федерации, в частности?

С учетом бесспорных достоинств диссертации необходимо отметить, что указанные замечания носят в большей степени дискуссионный, рекомендательный характер и не влияют на общее положительное впечатление от работы.

Основное содержание работы отражено в 4-х статьях, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Содержание автореферата диссертации И. С. Шалыгиной, в котором отражена актуальность темы диссертационного исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных соискателем результатов, раскрыто содержание работы, верно отражает основные идеи и выводы диссертации и полностью соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Диссертация И. С. Шалыгиной «Социальная функция в федеративном государстве» представляет собой самостоятельное, завершённое научное исследование, которое выполнено на высоком профессиональном уровне и является научной квалификационной работой, содержащей решение задачи содержательного определения и механизма реализации социальной функции государства, имеющей значение для юриспруденции, как отрасли научного знания; полностью соответствует профилю Диссертационного Совета Д 503.001.02. По актуальности, новизне, теоретическому уровню и практической значимости, обоснованности и достоверности научных результатов представленная диссертация отвечает требованиям пп. 9–14

Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявляемым к диссертационным работам на соискание ученой степени кандидата наук. Автор диссертационного исследования – Инга Сергеевна Шалыгина – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Официальный оппонент:

профессор

Департамента правового регулирования

экономической деятельности

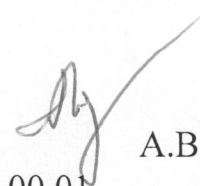
ФГОБУ ВО «Финансовый университет

при Правительстве Российской Федерации»,

доктор юридических наук по научной специальности 12.00.01

(теория и история права и государства; история

учений о праве и государстве), доцент



А.В. Попова

125993, г. Москва, Ленинградский просп., 49

телефон: +7 /499/ 943-98-55, E-mail: avropova@fa.ru

Подпись Поповой  
Инга Владиславовна  
АВЕРЯЮ  
Заведующий кафедрой  
старей Ученого совета  
Финансового университета  
В.В. Звягинцева  
19 ноября 2018 г.

