

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО  
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*На правах рукописи*

**Шалыгина Инга Сергеевна**

**СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история  
учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
кандидат юридических наук  
**Н.В. Путило**

Москва – 2018

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА.....	15
§ 1. Формирование теоретико-правовых представлений о социальной функции государства.....	15
§ 2. История нормативного правового закрепления социальной функции государства.....	35
§ 3. Социальная функция в системе функций современного государства.....	65
Глава II. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ФЕДЕРАЦИЙ).....	78
§ 1. Общеправовые вопросы разграничения предметов ведения и полномочий в социальной сфере.....	78
§ 2. Эволюция федеральной компетенции при решении социальных вопросов.....	98
§ 3. Организационно-правовые основы компетенции субъектов (земель) в социальной сфере.....	108
ГЛАВА III. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОГО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА.....	125
§ 1. Влияние социальной функции государства на формирование и развитие системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	125
§ 2. Социальное законодательство субъектов России: понятие, особенности и классификация.....	150
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	167
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	172

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность диссертационного исследования.** Социальная функция государства прошла долгий путь в своем развитии. В условиях государственно организованного общества социальная деятельность реализовывалась различными общественными институтами (церковью, общинами, благотворительными организациями), включая государство. Усложнение общественных отношений, появление новых социальных потребностей и институтов, способных отстаивать интересы значительных групп населения (профсоюзы, политические партии, общественные организации), привели к тому, что деятельность государства в сфере социальной защиты приобрела системный и долговременный характер.

Следуя общефилософскому закону «перехода количества в качество», в конце XIX – начале XX века постепенное накопление видов деятельности государства в сфере социальной защиты приводит к формированию самостоятельной социальной функции государства.

Научный и практический интерес представляет исследование развития политико-правовой мысли в отношении социальной функции государства. Несмотря на то, что теоретические представления о функциях государства являлись одной из наиболее разработанных областей теоретико-правовой науки в советский период, традиционно используемые определения и конструкции, касающиеся социальной функции государства, не всегда соответствовали функциональной теории государства. Содержание исследуемого направления деятельности неоправданно сужалось, составные элементы, позволяющие описать социальную функцию государства с точки зрения теории систем, не выделялись.

Отсутствие системного подхода к социальной функции государства привело и к тому, что малоизученными остались такие аспекты, как: взаимосвязь функций государства и его административно-территориальной формы, «взаимоотношения» смежных функций (социальной и

экономической, социальной и экологической, социальной и информационно-коммуникативной и др.), специфика построения системы законодательства (его отдельных отраслей) в условиях усиления или ослабления социальной функции государства и др.

Особенности федеративных государств всегда были в центре внимания научного сообщества, однако в настоящее время теоретический и практический интерес представляет сравнительный анализ реализации социальной функции в федеративных государствах, что определяется рядом факторов. Во-первых, социальная функция признается исследователями в качестве приоритетного направления деятельности государства, что находит отражение и в международных документах, и в национальном законодательстве. Во-вторых, такие процессы, как общее демографическое старение, безработица, миграционные проблемы, вызывают необходимость переосмысления роли социальной функции федеративного государства. В-третьих, требует научного осознания активная роль субъектов федераций в решении социальных вопросов. В-четвертых, характерная для федераций проблема экономического различия субъектов, которая порождает различия в социальном развитии субъектов. В-пятых, отсутствие комплексного исследования, позволяющего сформировать целостную картину реализации социальной функции в федерациях.

Рассмотренные особенности исполнения социальных обязательств в Австрии, Германии и России позволили определить общие закономерности реализации социальной функции в европейских федерациях, а также выявить основные тенденции в исследуемой сфере.

В современном мире человек является главной ценностью, его благосостояние и уверенность в завтрашнем дне – приоритетной задачей государства, которую можно решить исключительно с помощью инструментов социальной функции. Сейчас необходимо найти состояние баланса между финансовыми возможностями государства и потребностями общества, исключения иждивенчества и обеспечения доведения мер

социальной поддержки до нуждающегося адресата. В борьбе с бедностью и повышением благосостояния населения необходимо использовать современные методы. Как отметил В.В. Путин в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018<sup>1</sup>, «в мире сегодня накапливается громадный технологический потенциал, который позволяет совершить настоящий рывок в повышении качества жизни людей, в модернизации экономики, инфраструктуры и государственного управления».

Указанные обстоятельства определяют актуальность избранной темы диссертации и необходимость углубленного исследования теоретических аспектов социальной функции государства, модель ее реализации в федерациях.

**Степень научной разработанности темы.** Функциональная теория государства в юридической науке относится к числу фундаментальных, ее содержание, этапы развития и отдельные проявления постоянно выступают объектами исследования. В отечественной науке, начиналась с конца XIX века, научным исследованием функций государства занимались многие ученые-юристы, внесшие значительный вклад в развитие данного понятия и его классификацию, среди которых необходимо отметить Н.Г. Александрова, А.С. Ахмадеева, В.К. Бабаева, М.И. Байтина, А.Б. Венгерова, Н.А. Власенко, В.А. Гагена, В.Е. Гулиева, М. Грушевского, А.И. Денисова, И.Х. Дворецкого, А.И. Денисова, Л.И. Загайнова, А. В. Иваненко, В.С. Иваненко, С.В. Калашникова, Л.И. Каска, Ф.Ф. Кокошкина, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, Е.С. Мазаеву, А.В. Малько, Н.И. Матузова, К.А. Мокичева, Л.А. Морозову, В.С. Нерсисянца, А.Д. Некипелова, А.С. Пиголкина, М.И. Пискотина, Т.Н. Радько, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Ф.В. Тарановского, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Усанова, Н.В. Черноголовкина, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича.

Рассмотрение социальной функции как элемента функциональной теории государства можно встретить в трудах зарубежных исследователей

---

<sup>1</sup> Российская газета. – 2018. – № 46.

конца XIX – начала XX (Г. Еллинек, Л. Дюги, А. Менгер и др.). В отечественной науке попытки научного осмысления социальной функции государства, определения ее специфики в общей системе функций государства характерны лишь для 60-70-х гг. прошлого столетия. Социальной функции государства посвящены работы М.И. Пискотина, Д.И. Чеснокова, В.Д. Попкова, А.В. Губина, И.А. Тарасовой, Б.П. Кравцова.

Исследование социальной функции как самостоятельного элемента системы функций и одного из важных направлений деятельности государства – продукт конца XX – начала XXI века. В указанный период появляются комплексные диссертационные и монографические исследования, анализирующие понятие, сферы социальной функции и ее место в функциональной системе государства. В данную группу входят труды таких авторов, как В.Е. Чиркин, Ю.А. Тихомиров, Е.А. Андреев, С.Е. Коробов, С.С. Олейникова, О.В. Родионова, С.В. Калашников, М.В. Лушникова, А.М. Лушников, Т.Ю. Сидорина.

Особенности развития и реализации социальной функции государства анализируются как в рамках отраслевых юридических наук (преимущественно права социального обеспечения), так и в рамках общей теории права. В общетеоретических исследованиях социальная функция государства рассматривается сквозь призму социальных прав граждан (Н.В. Путило, А.В. Попова, О.В. Родионова, С.Е. Коробов, Н.В. Колотова, Е.Г. Нечаева, Е.Н. Наумова, Р.И. Иванова, А.В. Александрова).

Анализ специфики федеративной формы территориального устройства государства, правового статуса субъектов федерации и степени их свободы приводится в трудах А.С. Яценко, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, М.В. Глигич-Золотаревой, Л.А. Тихомировой, И.А. Конюхова, А.Н. Черткова. Взаимосвязь и взаимозависимость социальной функции с формой административно-территориального устройства государства не выступали предметом диссертационного исследования.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования является социальная функция федеративного государства. Предмет исследования работы включает в себя вопросы становления и развития социальной функции государства, теоретические проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах в сфере социального развития. В предмет исследования входят проблемы систематизации и кодификации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в социальной сфере.

**Целью диссертационного исследования** является выявление закономерностей и особенностей осуществления социальной функции в федеративном государстве.

**Задачи исследования.**

1. Проанализировать теоретико-правовые представления о социальной функции государства и дать определение понятию «социальная функция государства».
2. Предложить и обосновать этапы законодательного закрепления социальной функции в государствах Европы.
3. Выявить место социальной функции в системе государственных функций.
4. Определить особенности распределения полномочий в условиях федеративной формы административно-территориального устройства (на примере Австрии, Германии и России) между федеральным центром и субъектами федерации при реализации социальной функции.
5. Рассмотреть историю развития федеральной компетенции в социальной сфере и определить ее специфику на современном этапе.
6. Проанализировать правовые основы и методы выполнения социальных обязательств субъектами (землями) в Австрии, Германии и России.

7. Рассмотреть развитие системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в социальной сфере и выявить особенности данного процесса.

8. Определить задачи и особенности социального законодательства субъектов Российской Федерации, привести его классификацию.

**Теоретическую базу** диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных авторов. Среди них: А.В. Александрова, П.И. Георгиевский, В.А. Гаген, В.Ф. Дерюжинский, Л. Дюги, Г. Еллинек, С. Завадский, Л.И. Каск, Н.В. Колотова, Н.М. Коркунов, С.В. Калашников, С.Е. Коробов, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, А. Менгер, Ф. Меринг, П.И. Новгородцев, С.С. Олейникова, Д.А. Пашенцев, А.В. Попова, Н.В. Путило, Т.Н. Радько, О.В. Родионова, Т.Ю. Сидорина, Ф.В. Тарановский, Е. Танчев, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Н.В. Черноголовкин, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич.

**Методологическую основу** работы составляет общенаучный диалектический метод, а также современные методы научного анализа, в том числе комплексный, системный, функционального анализа, статистических данных, социологический, сравнительно-правовой, формально-юридический и конкретно-исторический методы.

**Нормативную и эмпирическую основу диссертационного исследования** составляют исторические источники, содержащие описание проявления социальной функции государства на различных этапах его развития. Анализируются нормативные правовые акты, которые можно объединить в следующие группы:

1. действующие и утратившие свою силу конституции России и зарубежных стран (Германии, Австрии, Бразилии);
2. действующее социальное законодательство субъектов России и зарубежных стран (Германии, Австрии);

3. действующие и утратившие свою силу нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы системы органов управления в сфере социального развития.

**Научная новизна.** Работа представляет собой первую попытку комплексного исследования реализации социальной функции в федеративном государстве. Дано авторское определение понятию «социальная функция государства», впервые предложена и обоснована периодизация развития нормативного правового закрепления социальной функции государства. На примере России, Германии и Австрии проведен сравнительный анализ реализации социальной функции в федеративном государстве, определены особенности распределения полномочий между федеральным центром и субъектами (землями) федерации при исполнении социальных обязательств. В европейских федерациях субъекты (земли) являются главным звеном в реализации социальной функции, поскольку федерация устанавливает единые стандарты и основы деятельности, а муниципальные образования не всегда располагают необходимым объемом полномочий и средств. Проанализированы результаты возрастания значения социальной функции государства для субъектов Российской Федерации. Определены особенности системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в социальной сфере. Определены особенности социального законодательства субъектов Российской Федерации, приведена его классификация.

#### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Социальная функция государства – это одно из основных направлений деятельности государства, включающее в себя совокупность обязательств по созданию условий для достойной жизни и свободного развития всех граждан, предоставлению особых мер социальной поддержки уязвимым слоям населения. Приоритетность социальной функции по отношению к иным функциям гарантирована на конституционном уровне.

2. Исходя из того, что в отечественной науке формирование теоретических основ социальной функции государства начинается в конце XIX века, предлагается выделять следующие идеи в дореволюционной политико-правовой мысли, которые способствовали формированию теории социального государства: государство не должно решать социальные вопросы, о собственном благосостоянии человек обязан заботиться сам (Б. Н. Чичерин); государство в анализируемой сфере должно осуществлять ограниченный круг полномочий (контроль и надзор, оказание благотворительной помощи), вопросами благосостояния населения должно заниматься общество (И.Е. Андреевский, П.И. Георгиевский, П.И. Новгородцев); социальное государство равно государству социалистическому (теория правового социалистического государства Б.А. Кистяковского).

3. В советский период в рамках функциональной теории по исследуемой категории сформировались две основные позиции: отсутствие отдельной, самостоятельной социальной функции у советского государства, поскольку все функции имели общесоциальный характер (С.Н. Братусь, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов, К.А. Мокичев, М.И. Байтин); выделение социальной функции как самостоятельной функции государства (М.И. Пискотин, Д.И. Чесноков, В.Д. Попков, Г.Н. Манов, Б.П. Кравцов).

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX века социальная функция становится обязательным элементом функциональной теории (А.В. Губин, А.С. Пиголкин, О.В. Родионова, И.А. Тарасова, В.П. Милецкий) и приоритетным направлением деятельности государства (А.В. Толстикова, А.С. Новикова, Е.А. Грунис).

4. Базируясь на нормативных правовых актах европейских государств, исторических источниках и трудах отечественных и зарубежных научных деятелей, используя такое основание для периодизации, как объем обязательств государства в обеспечении благосостояния населения,

предлагается выделять следующие этапы развития нормативного правового закрепления социальной функции государства.

Первый: X в. – XIII – первая половина XIV вв. – осуществление социальной функции духовенством, в данный период нормативное регулирование осуществлялось религиозными актами.

Второй: вторая половина XIV – начало XVII вв. – период вмешательства государства в социальную сферу путем принятия законов о введении репрессивных мер против пауперизма;

Третий: XVII – XVIII вв. – первые попытки законодательного оформления отдельных элементов социальной функции (образование, здравоохранение, вопросы охраны детства и материнства, проблема занятости населения), финансовое обеспечение которых берет на себя государство.

Четвертый: XVIII – начало XX вв. – распространение идеи «социального государства», данный период можно разделить на два подэтапа:

XVIII в. – первая половина XIX века – период растущих потребностей индустриального общества, которое требует расширения законодательного регулирования сфер социальной функции государств, кризис системы призрения;

вторая половина XIX века – начало XX века – закрепление в законодательстве основных элементов социальной функции, принятие государством обязанностей по реализации и финансированию социальной функции.

Пятый: 30-е гг. – 80-е гг. XX в. – вопросы обеспечения благосостояния человека становятся сферой международных интересов государств. Распространяется практика конституционного закрепления социальной функции государства.

Шестой: 1990-е гг. XX в. – настоящее время – поиск рациональной модели реализации социальной функции государства с учетом накопленного опыта и современных реалий, используя современные методы.

**5.** Социальная функция государства является самостоятельным элементом системы функций современного государства. Тот спектр задач (самые важные из них – создание условий для достойной жизни и развития граждан; оказание помощи социально незащищенным слоям населения), которые призвана решать социальная функция, не схожи с теми, что решают иные функции. Социальная функция имеет свой механизм и инструменты реализации. К элементам механизма социальной функции государства относится социальное законодательство, финансирование социальных обязательств, деятельность органов государственной власти и различных социальных учреждений. При выполнении социальной функции используются особые инструменты: начисление и выплата различных социальных пособий, обеспечение лекарственными средствами, проведение мероприятий по реабилитации и т.д.

**6.** В сфере реализации социальной функции в европейских федерациях можно выделить два параллельных процесса: централизации законодательного регулирования и децентрализации в области исполнительных полномочий и финансирования социальных обязательств государства. В федерациях Европы субъекты являются главным звеном в реализации социальной функции, для чего 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.

**7.** Под социальным законодательством понимается совокупность актов, направленных на реализацию социальной функции государства. По предмету и способам правового регулирования социальное законодательство

субъектов Российской Федерации можно классифицировать следующим образом: социальные законы субъектов, имеющие аналоги в федеральном законодательстве; социальные законы субъектов, которые не имеют аналогов по предмету правового регулирования в федеральном законодательстве.

**8.** В социальном законодательстве субъектов Российской Федерации значительное место занимают вопросы предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан. Предлагается выделять следующие группы таких актов: В социальном законодательстве субъектов значительное место занимают вопросы предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан. Предлагается выделять следующие группы таких актов: 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: - законы, которые регулируют порядок осуществления переданных полномочий субъектом; - законы, которые передают полномочия по оказанию социальной помощи населению на муниципальный уровень.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации.** Сформулированные в работе выводы и предложения вносят определенный вклад в развитие функциональной теории государства и теории федерализма. В диссертации определены закономерности и особенности реализации социальной функции в федеративных государствах. Материалы работы могут быть использованы при дальнейшей теоретической разработке данной темы, а также смежных тем. Предложения и выводы рекомендуется учитывать при внесении изменений в социальное законодательство. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке лекционных и специальных

курсов, проведении семинарских и практических занятий по дисциплинам историко-правового цикла.

**Апробация результатов научного исследования.** Результаты исследований были доложены на следующих конференциях, проходивших в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: X Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы»; XII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Композиция правового пространства: динамика обновления»; научно-практическая конференция «Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: практика применения»; научно-практическая конференция «Образовательное законодательство Российской Федерации: новая веха правового регулирования».

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения и библиографического списка.

# ГЛАВА I. СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

## § 1. Формирование теоретико-правовых представлений о социальной функции государства

В русском языке слово «функция» является многозначным, его смысл зависит от области науки, в которой оно используется. В философии оно означает «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения другого явления»<sup>2</sup>. В биологии это – работа, производимая органом, организмом, как проявление его жизнедеятельности. Так же можно встретить и другие вариации относительно анализируемого слова, например, «круг деятельности» или «значение, назначение, роль»<sup>3</sup>. Надо отметить, что в каждом приведенном случае оно означает какие-то действия.

Фундамент теории функций государства в отечественной правовой науке заложен еще в дореволюционный период. Так, Ф.Ф. Кокошкин<sup>4</sup> и Ф.В. Тарановский<sup>5</sup> рассматривали вопросы функций государственной власти. Ф.В. Тарановский дает четкое определение функциям государственного органа. Б.Н. Чичерин<sup>6</sup> и Н.М. Коркунов<sup>7</sup> затрагивают только вопросы целей и задач государства, которые являются неотъемлемой составляющей функций государства. Н.П. Карбасников среди функций государства выделял

---

<sup>2</sup> Всемирная энциклопедия: Философия/Главн. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. – М.: Аст, Мн.: Харвест, Современный литератор, 2001. С. 1173.

<sup>3</sup> См.: Словарь русского языка: В 4-х т./АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А. П. Евгеньевой. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Русский язык, 1981-1984. Т.4 С-Я. 1984. С. 689.

<sup>4</sup> См.: Кокошкин Ф. Ф. Русское государственное право. Выпуск 2. – М.: Типо-литография Русского товарищества печатного и издательского дела, 1908. С. 85.

<sup>5</sup> См.: Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917. С. 374.

<sup>6</sup> См.: Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Тома I-III. – М.: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>7</sup> См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том I (издание 6-е). – С.-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1908. С. 61.

законодательную, судебную и правительственную<sup>8</sup>. Необходимо отметить, что французский юрист Л. Дюги также среди функций государства выделял законодательную, юрисдикционную и административную, цель государства видел в реализации права<sup>9</sup>.

Г.Ф. Шершеневич, рассматривая вопрос о задачах государства, ставил их во взаимозависимость от конкретной исторической эпохи. «После провала экономического либерализма, когда предоставленные сами себе фабрики и заводы создали такие условия труда, которые быстро привели к физическому истощению рабочих, государства вынуждены были отказаться от политики невмешательства и прийти на помощь слабейшим... Отсюда, так называемое, социальное законодательство, вытекающее из новой задачи государства. Отсюда все большая демократизация государств. На горизонте обрисовываются, хотя еще неясно, черты «социального государства»<sup>10</sup>.

В дореволюционный период российские правоведы приходят к первым серьезным выводам в функциональной теории государства. В научной среде разворачивается дискуссия о целях и задачах государства, которые определяют приоритетные направления его деятельности. Выводы Г.Ф. Шершеневича о взаимозависимости задач государства с исторической эпохой, а также о политике помощи слабейшим, которая положена в основу «социального государства», и сегодня актуальны и являются составляющими современного понятия социальной функции.

Категория «цели государства» в большей степени является философской, нежели правовой. Это идеальный результат деятельности всего государственного механизма, то, к чему необходимо стремиться на определенном историческом этапе. Цели играют важную роль в определении приоритетных направлений деятельности государства. Благодаря правильно

---

<sup>8</sup> Карбасников Н. П. Общая теория права. Элементарный очерк (издание 6-е, исправленное и дополненное). – Москва, типография Вильде, 1914 г. С. 16.

<sup>9</sup> Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. – Москва, типография т-ва И. Д. Сытина, 1908 г.

<sup>10</sup> Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Тома I-II. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

поставленным задачам, государство сможет добиться того идеального результата, который был заложен целями. Таким образом, цели, задачи и функции государства являются взаимозависимыми категориями, но не синонимичными.

Свое развитие учение о функциях государства нашло в советский период. Широкое распространение идея о том, что под функциями государства следует понимать основные направления деятельности государства, которые отражают его социальную сущность<sup>11</sup>.

Особого внимания заслуживают исследования Л.И. Каска, еще в советские годы его волновал вопрос противопоставления функций классового государства функциям общесоциального государства, поскольку это делает невозможным создание научно обоснованного понятия функций государства и их классификацию. Он полагал, что под функциями государства необходимо понимать такие стороны содержания его деятельности, которые характеризуют его классовое и общесоциальное назначение.<sup>12</sup>

Получила поддержку и идея о том, что функции государства необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с его практической деятельностью. Многие ученые стали соотносить функции государства с его социальным назначением, однако, некоторые представители юридической науки не просто видели взаимосвязь между данными понятиями, а рассматривали их как синонимы. По мнению, И.С. Самощенко функция государства представляет собой «его социальное назначение внутри и вне

---

<sup>11</sup> См., например: Черноголовкин Н.В. Вопросы теории функций социалистического государства.: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1971 г. С. 5.; Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Издательство Сарат. ун-та, 1979. С. 190.; Корельский В.М. Общая теория социалистического государства: учебн. пособие (цикл лекций)/ ред. А.Ф. Черданцев. – Свердловск: Изд-во СЮИ, 1970. С. 107; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия/ С.Н. Братусь, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов. – М.: Юридическая литература, 1970. С. 217; Теория государства и права/Под ред. К.А. Мокичева. – М.: Юридическая литература, 1965. С. 75.

<sup>12</sup> См.: Каск Л.И. Функции и структура государства/ Отв. ред. Д.А. Керимов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. С. 9.

страны»<sup>13</sup>. Была проведена корреляция между категориями «функции государства», «задачи государства», «цели государства»<sup>14</sup>.

Для большинства современных правоведов неизменным остается то, что под функциями государства следует понимать основные направления деятельности государства, определяемые его социальным назначением и стоящими перед ним задачами на каждом конкретном историческом этапе его развития<sup>15</sup>. Каждый автор дополняет и уточняет данное определение по-своему, одни приводят усеченные определения функций государства, акцентируя внимание на одном или двух признаках понятия. Так, например, группа исследователей подчеркивают зависимость функций от конкретно-исторического этапа развития общества<sup>16</sup>, другие – взаимозависимость функций от целей, задач и социального назначения государства<sup>17</sup>. Большинство особо выделяют важность направлений деятельности («ведущие (центральные)»<sup>18</sup>, «главные социально значимые»<sup>19</sup>). Интерес представляет мнение М.И. Байтина, который утверждает, что в функциях

---

<sup>13</sup> Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства//Советское государство и право. –1956. – № 3. – С. 81.

<sup>14</sup> Однако, как и в дореволюционной юридической науке, некоторые советские авторы функции государства отождествляют с целями и задачами. См., например: Загайнов Л.И. О роли экономических функций советского государства в создании материально-технической базы коммунизма.: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М.,1966.

<sup>15</sup> См., например: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003//Доступ из справ.-правовой системы СПС «КонсультантПлюс»; Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юристь, 1999. – С. 100.

<sup>16</sup> См., например: Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. – М.: Проспект, 2016. С. 481.; Добрынин Е. Ю. К вопросу о понимании функций государства//Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2007. – № 4 (76). – С. 13.

<sup>17</sup> См., например: Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. – М.: Магистр-Пресс, 2004. С. 41.; Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Маркет ДС, 2007.//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права: учебник/ под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. – М.: Проспект, 2016. С. 51.

<sup>18</sup> Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права: учебник/ под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. – М.: Проспект, 2016. С. 51.

<sup>19</sup> Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров – М.: Проспект, 2016. С. 481.

государства воплощается и раскрывается его активная служебная роль... реализуется разносторонняя практическая деятельность внутри страны и на международной арене<sup>20</sup>. Выделение данного признака позволяет провести границы между понятиями «функция», «цель» и «задача». Он объясняет, что при выполнении функций государство осуществляет активные действия.

Не все исследователи согласны с распространенной трактовкой изучаемого явления. Весьма спорной точкой зрения является, высказанная С.В. Бабаевым. Он полагает, что «под функцией государства следует понимать одно из основных направлений деятельности государства, а также цели, методы, формы и средства осуществления этой деятельности»<sup>21</sup>. Данную позицию разделяет М.О. Акишин<sup>22</sup>. Здесь происходит смешение взаимосвязанных, но все-таки самостоятельных явлений.

Исходя из того, что наиболее признаваемым в современной теоретико-правовой науке является понимание функций государства как основных направлений его деятельности, которые зависят от целей и задач на каждом конкретном историческом этапе его развития, в рамках настоящего исследования при раскрытии вопроса о социальной функции государства в качестве исходных позиций будут использоваться следующие постулаты:

- функции государства – это совершаемые в интересах общества основные направления деятельности государства, направленные на решение целей и задач, которые ставит перед государством та или иная историческая эпоха;
- в функциях реализуется активная, практическая деятельность государства;

---

<sup>20</sup> См.: Теория государства и права. Курс лекций/ под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько («Понятие и классификация функций государства» написана М.И. Байтиным). – Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. С. 50.

<sup>21</sup> См.: Бабаев С.В. Теория функций современного российского государства: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2001. С. 7.

<sup>22</sup> См.: Акишин М.О. Функции государства и процесс модернизации//Ленинградский юридический журнал. – 2011. – № 3. – С. 60.

- каждая функция имеет цель, это то, ради чего и совершаются определенные действия со стороны государства.

Признание обществом социальных потребностей личности вплоть до середины XIX в. неизменно апеллировало к морали и религии человека и общества, а не к законам и государству. Мысль о том, что от государства можно требовать помощи, казалась кощунственной в ряде стран и в недавнем прошлом. Причиной, повлекшей за собой уменьшение удельного веса элементов благотворительности в социальной поддержке, стало изменение основ взаимодействия личности, общества и государства<sup>23</sup>.

Отправной точкой в становлении социальной функции является формирование концепции социального государства. В 1853 году немецкий философ Лоренц фон Штейн вводит в научный оборот понятие «социальное государство», что породило основу для теоретических дискуссий о его сущности и предназначении. В одном английском справочнике «социальное государство» («Welfare State»<sup>24</sup>) определяется как государство, выполняющее комплекс социально-защитных функций, в котором правительство принимает на себя ответственность за обеспечение основных социальных потребностей граждан<sup>25</sup>.

В XIX – XX вв. во всем мире предпринимаются попытки практической реализации концепции государства всеобщего благосостояния. Каждая страна разрабатывает свою модель «социального государства» и создает для этого правовую базу, систему различных социальных служб, формы и методы реализации его социальной функции.

П.И. Георгиевский в своем труде «Призрение бедных и благотворительность» следующим образом описывает процесс осознания

---

<sup>23</sup> Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 45.

<sup>24</sup> Отметим, что существуют различные точки зрения относительно перевода на русский язык словосочетания «Welfare State». Авторы переводят его как «социальное государство», «государство всеобщего благосостояния», «государство всеобщего благоденствия».

<sup>25</sup> См.: Webster's desk Dictionary of the English Language. – N.Y., 1990. P. 1020

государством необходимости решения социальных вопросов и, прежде всего, истребления нищеты и бедности: «совершенно изменившиеся условия общественной жизни, изменение положения церкви, изменение или падение религиозного чувства, все это заставляет искать решение вопроса в иной постановке дела призрения... По инстинкту самосохранения общественный организм должен стремиться устранить условия, угрожающие его спокойному существованию и развитию, а к числу таких нельзя не отнести пауперизма»<sup>26</sup>. В.А. Гаген, анализируя историю призрения Германии, утверждает, что «внешний повод к введению организованного государством обязательного призрения дали с одной стороны полное банкротство средневековой безразборчивой раздачи милостыни, а с другой – необычайное развитие нищенства и бродяжничества»<sup>27</sup>. Мэлкиор Пэлий (Melchior Palyi), исследуя истоки вмешательства государства в социальную сферу в Англии, приходит к выводу, что страх перед беспорядками голодных заставил государство встать на путь борьбы с бедностью<sup>28</sup>. С.В. Калашников при анализе развития социальной функции констатирует, что в основе социальной политики государства «лежит рациональное представление о нищете как очаге социальной нестабильности»<sup>29</sup>.

Б.Н. Чичерин был против приведения в действие идеи о «социальном государстве». По его мнению, «к числу наиболее спорных вопросов принадлежит обязанность государства защищать слабых от притеснений. Воззвание к вмешательству государства в область частных отношений есть возвращение к патриархальному взгляду, который видел в государстве

---

<sup>26</sup> Георгиевский П. И. Призрение бедных и благотворительность. – СПб: Типография Морского министерства, 1894. С. 77.

<sup>27</sup> Гаген В. А. Право бедного на призрение. Том I. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. – СПб: Товарищество «Общественная польза», 1907. С. 26.

<sup>28</sup> См.: Melchior Palyi. Compulsory Medical Care and the Welfare State//URL:<http://mises.org> (дата обращения: 12.01.2017).

<sup>29</sup> Калашников С. В. Очерк теории социального государства//URL:<http://mirznanii.com/a/288811/ocherk-teorii-sotsialnogo-gosudarstva> (дата обращения: 28.01.2018).

всеобщего опекуна, призванного иметь отеческое попечение о детях... Чем более демократические начала проникают в государственную и общественную жизнь, тем более предметом попечения становится благосостояние масс и тем более самые эти массы, вооруженные политическим правом, требуют помощи государства. Отсюда развитие особенной отрасли политики, которая получила название социальной политики, направленной к улучшению благосостояния низших слоев населения. Прежде всего, надобно себе сказать, что государство, точно говоря, не в силах поднять благосостояние масс. Оно может только устранять препятствия, облегчать условия и упрочивать результаты. Благосостояние людей поднимается не иначе как собственной их деятельностью и бережливостью».<sup>30</sup>

И.Е. Андреевский утверждал, что государство должно заботиться о своих гражданах в тех случаях, когда общество бессильно. «В зависимости от степени тяжести жизненной ситуации, в помощь отдельному лицу должна явиться полицейская деятельность, в известных случаях – деятельность общества, в известных – деятельность правительства»<sup>31</sup>.

П.И. Георгиевский<sup>32</sup> поддерживает точку зрения относительно ограниченной роли государства в решении социальных проблем. Он считает, что вопросами благосостояния населения должна заниматься общественная и частная благотворительность. Государству исследователь отводит роль контрольно-надзорного органа за такими организациями.

П.И. Новгородцев государственную обязанность по заботе о бедных и нищих рассматривал не как выполнение лежащего на государстве долга, а как государственную благотворительность. Соответственно, размер

---

<sup>30</sup> Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Тома I-III. – М.: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>31</sup> Андреевский И. Полицейское право. Том I. – СПб: Типография Эд. Праца, 1871//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>32</sup> См.: Георгиевский П. И. Призрение бедных и благотворительность. – СПб: Типография Морского министерства, 1894. С. 85.

социальных выплат зависит не столько от размеров нужды, сколько от бюджетных излишков<sup>33</sup>.

К выводу о том, что призрение бедных не является исключительной обязанностью государства приходит А.А. Левенстим. «Обеднение крестьян есть вопрос общегосударственной и первой важности. Его нельзя разрешить по первому желанию, ибо он находится в зависимости от подъема благосостояния всей страны... Но, конечно, нельзя всю тяжесть расходов сваливать на плечи правительства. Общество и частные люди должны прийти к нему на помощь и облегчить своими пожертвованиями расходы государственного казначейства, ибо помогать бедным есть обязанность каждого человека»<sup>34</sup>.

Исследуя развитие представлений относительно социальной функции государства, интерес представляет теория правового социалистического государства, разработанная Б.А. Кистяковским. Одним из постулатов теории является «право на достойное человеческое существование», служащее основанием для целого ряда правовых притязаний личности не в силу социального милосердия, а в силу присущих каждой личности прав человека и гражданина<sup>35</sup>.

Таким образом, отечественная политико-правовая мысль в дореволюционный период достаточно редко возлагает на государство обязанности по призрению бедных. Главными субъектами оказания помощи является общество и сам человек. Государство не должно вмешиваться в данную сферу (Б.Н. Чичерин), либо имеет в ней весьма ограниченную роль (И.Е. Андреевский, П.И. Георгиевский, П.И. Новгородцев, А.А. Ливенстим). Как правильно заметила А.В. Попова, «для России начала XX в. еще не стоял

---

<sup>33</sup> См.: Новгородцев П. И. и Покровский И. А. О праве на существование (социально-философские этюды). – СПб – М.: Типография товарищества М. О. Вольф, 1854. С. 26-30.

<sup>34</sup> Левенстим А.А. Профессиональное нищенство. Его причины и формы. – М.: Типография М.М. Стасюлевича, 1900. С. 111.

<sup>35</sup> См.: Попова А.В. Неолиберализм в России на рубеже XIX – XX веков//URL: <http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p1633/564e0b9f74a1b.pdf> (дата обращения: 08.02.2018).

вопрос о строительстве «государства всеобщего благоденствия», предусматривающего его ответственность за реализацию целого комплекса прав в этой сфере. Подобная задача стала реальностью только для последней трети XX в.»<sup>36</sup>.

Положения теории социального государства, пределы вмешательства государства в вопросы призрения бедных и наличие социальной функции у государства вызывали большой интерес и у зарубежных исследователей.

Немецкий ученый Г. Еллинек к задачам государства относил самосохранение его, безопасность и развитие могущества, правообразование и защиту права, содействие культурным интересам. Г. Еллинек в своих исследованиях описывает процесс расширения функций государства, при этом большое внимание уделяется сферам социальной функции. «Попечение о народном здравии и защита рабочих классов вошли в сферу государства лишь в новейшее время. Функция призрения бедных и народное образование перешли к государству в результате борьбы между церковью и государством»<sup>37</sup>.

Идея всеобщей солидарности является вкладом Франции в социологию и юриспруденцию<sup>38</sup>. Леон Дюги являлся ярким представителем учения солидарности. «В самом деле, если государство или, точнее сказать, правители, обладающие публичной властью, обязаны обеспечивать развитие культуры и содействовать материальному, умственному и моральному прогрессу, то вытекает это из того, что они обязаны реализовать право, и что правовая норма возлагает на правителей, как и на всех лиц, положительные и отрицательные обязанности, которые сводятся к следующим двум общим обязанностям: не делать ничего противного социальной солидарности и по

---

<sup>36</sup> Попова А.В. Неолиберальная трактовка социальных прав и их законодательное закрепление в парламентской деятельности начала XX в. // Журнал российского права. – 2010. – № 4. //Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> См.: Еллинек Г. Право современного государства. – С.-Петербург: Юридический книжный магазин И. К. Мартынова, 1908. С. 187.

<sup>38</sup> Танчев Е. Социальное государство (всеобщего благосостояния) в современном конституционализме// Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 4. – С. 60.

мере возможности содействовать ее реализации»<sup>39</sup>. Сторонниками данного учения являлись Э. Дюркгейм и Л. Буржуа, они разделяли мнение о том, что социальная солидарность необходима для сохранения и развития общества.

Австрийский юрист А. Менгер много работал над вопросами современного социализма. В своем труде «Новое учение о государстве» он обосновал необходимость создания народного трудового государства. В социалистическом государстве главной целью является создание условий для существования граждан и правильного продолжения рода. «Истинными и первоначальными целями каждого в гораздо большей степени являются сохранение и обеспечение индивидуального существования, продолжение рода, наконец, безопасность жизни и здоровья. Достаточное питание, жилище и одежда, удовлетворение духовных потребностей, спокойная семейная жизнь и безопасность существования – вот цели, к которым и должен стремиться каждый из нас. Общественное или всеобщее благо заключается именно в этом. Надо считать основной ошибкой нашего государственного порядка то, что в нем именно эти важнейшие и всеобщие жизненные цели считаются частным делом каждого, о котором он должен заботиться собственными силами и на собственный риск в пределах частного права»<sup>40</sup>. А. Менгер, исследуя генезис и развитие социализма отмечает, что современными основателями данного направления являются Мелье, Морелли, Бабеф, Томас, Спенс, Годвин, Галль, Томпсон, «они еще не знали слово социализм, но ясно показывали противоположность нового мирозерцания современному общественному строю»<sup>41</sup>.

В отличие от отечественных правоведов, зарубежные исследователи конца XIX века – начала XX к числу основных обязанностей государства относили необходимость создания достойных условий для жизни человека.

---

<sup>39</sup> Там же. С. 56.

<sup>40</sup> Менгер А. Новое учение о государстве. – М.: Книгоиздательство Е.Д. Мягкова «Колоколь», 1905. С. 21.

<sup>41</sup> Там же. С. 17.

Как уже было отмечено, в отечественной науке советского периода функциональная теория была одной из самых обсуждаемых тем в юриспруденции. Помимо определения функций государства, научное сообщество исследовало и проблему их классификаций.

Большинство советских теоретиков к функциям государства относили: хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную, охрану социалистической собственности от воров и расхитителей; регулирование меры труда и меры потребления; охрану социалистического правопорядка, прав и свобод граждан; оборону страны от агрессивных действий империалистов; дружбу и всестороннее сотрудничество с социалистическими странами; помощь государствам, освободившимся от колониальной зависимости; борьбу за мир и мирное сосуществование государств с различным общественным строем<sup>42</sup>.

Как правильно отметил Н.В. Черноголовкин, функции социалистического государства не представляют собой нечто застывшее, данное раз и навсегда. По мере продвижения вперед, постановки новых задач, изменения внутренних и внешних условий, функции социалистического государства также претерпевают существенные изменения. При этом одни функции постепенно исчезают, другие – нарождаются, третьи – совершенствуются и видоизменяются<sup>43</sup>.

В конце 50-х гг. XX века развернулась дискуссия относительно количества и содержания функций государства, при этом редки те случаи, когда авторами выделялась социальная функция. Одним из таких ученых является М.И. Пискотин. Им было высказано мнение о расширении перечня

---

<sup>42</sup> См., например: Загайнов Л.И. О роли экономических функций советского государства в создании материально-технической базы коммунизма: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1966; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия/ С.Н. Братусь, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов. – М.: Юрид. Лит, 1970.; Теория государства и права/Под ред. К.А. Мокичева. – М.: Юридическая литература, 1965; Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Издательство Саратов. ун-та, 1979.

<sup>43</sup> См.: Черноголовкин Н. В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат, 1960. С. 18.

функций социалистического государства и включения в него, таких функций как экономическая, культурно-воспитательная, социальная и др. Социальная функция им понималась как «деятельность государства, направленная на содействие укреплению семьи, на борьбу с такими отрицательными явлениями как пьянство и алкоголизм и т.п.»<sup>44</sup>. Д.И. Чесноков так же поддерживал мнение о дополнении распространенной в науке системы функций социалистического государства новыми функциями и выделял функцию подъема благосостояния народа<sup>45</sup>. В.Д. Попков считает, что Советскому государству присуща основная функция по обеспечению благосостояния народа<sup>46</sup>. Б.П. Кравцов в качестве самостоятельных функций выделяет функцию социального обеспечения и здравоохранения, обслуживания нужд и потребностей трудящихся, регулирования общественного потребления, помощи развивающимся странам<sup>47</sup>.

Такие мнения подверглись критике, поскольку «признание и выделение в качестве самостоятельных функций возможно большего числа направлений деятельности социалистического государства... может привести к смешению основных и неосновных функций, к растворению первых во вторых»<sup>48</sup>.

Так, Р.Ю. Аулинг, исследовавший данный вопрос на примере Эстонской ССР, выделяет следующие функции: функция подавления сопротивления свергнутых эксплуататорских классов (закономерна при переходе от капитализма к социализму, без нее невозможно создание социалистической экономики); функция охраны социалистической

---

<sup>44</sup> Пискотин М. И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период//Советское государство и право. – 1958. – № 1. – С. 95.

<sup>45</sup> См.: Чесноков Д. И. Каковы основные этапы и функции социалистического государства?//Политическое самообразование. – 1963. – № 4. – С. 24.

<sup>46</sup> См.: Попков В.Д. Обеспечение благосостояния народа – выражение гуманистической роли социалистического государства//Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 22.

<sup>47</sup> См.: Кравцов Б.П. Советская демократия на новом этапе. – М.: Госюриздат, 1962. С. 81.

<sup>48</sup> Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Издательство Саратов. ун-та, 1979. С. 212.

собственности; функция обороны страны от нападения извне; хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная функция<sup>49</sup>.

Попытки выделения функций социальной направленности можно наблюдать в 70-80-е гг. прошлого столетия. Г.Н. Манов среди функций выделял функцию социального развития. «В развитом социалистическом обществе Советское государство является важнейшим инструментом повышения благосостояния народа, его социального обслуживания»<sup>50</sup>.

А.А. Нормантас выделяет три наиболее крупные группы внутренних функций: экономические (хозяйственно-организаторская, функция регулирования меры труда и меры потребления, охраны окружающей среды), социально-политические (охрана социалистической собственности, охрана прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, правотворчество), идеологические (организация образования, коммунистическое воспитание, руководство наукой, культурой и искусством)<sup>51</sup>.

Е.Р. Форнель в своем диссертационном исследовании обосновывает необходимость выделения в числе основных функций социалистического государства функцию по оказанию социальных услуг<sup>52</sup>.

При характеристике функций социалистического государства социальная функция редко выделялась как самостоятельная. Причиной тому было признание взаимосвязанности всех государственных функций, их взаимообусловленности. Кроме этого, исследование социальной деятельности государства в советский период отличалось особенностями, обусловленными пониманием сущности социалистического государства как социального в своей основе. Неслучайно признавалось, что все функции

---

<sup>49</sup> См.: Аулинг Р. Ю. Основные функции социалистического государства: по материалам Эстонской Советской Социалистической Республики: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 13.

<sup>50</sup> Манов Г.Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции. – М.: Юрид. Лит., 1978. С. 63.

<sup>51</sup> Нормантас А. А. Общенародное государство: становление, сущность и функции: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1982. С. 18.

<sup>52</sup> См.: Форнель, Е. Р. Функция советского общенародного государства по оказанию социальных услуг: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1983. С. 10.

государства в той или иной мере несут в себе социальную составляющую, имеют общесоциальный характер<sup>53</sup>.

Зарубежные исследователи XX века признавали, что «социальное государство» («государство благоденствия») является причиной расширения функций государства, но относились к данному факту по-разному. Как отмечает С. Завадский, «распространено мнение о том, что возникновение «государства благоденствия» означает принципиальное изменение функций государства. Это выражается не только в расширении прежних функций и возникновении новых, но и в преобладании последних над первыми (Р. Хинден, Ф. Гросс)». Среди сторонников умеренного подхода к данному вопросу, кто считал, «традиционные функции» (внешняя политика и правосудие) являются первостепенными, С. Завадский относил У. Дженнингса, Э. Шульца, М. Айвера<sup>54</sup>.

В настоящее время как в отечественной, так и в зарубежной науке не вызывает сомнения факт наличия социальной функции в системе функций государства. Определение любой функции государства должно соответствовать функциональной теории и также отражать деятельность, активность в определенной сфере общественных отношений. В современной научной литературе встречается множество определений социальной функции государства.

Например, А.В. Губин считает, что социальная функция государства призвана обеспечить социальную защищенность личности, достойные условия жизни для всех членов общества вне зависимости от их непосредственного участия в производстве благ<sup>55</sup>. А.В. Шарков полагает, что

---

<sup>53</sup> См.: Олейникова С. С. Теоретические и организационно-правовые основы становления социальной функции Российского государства в XVII - начале XX вв.: историко-правовой аспект: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 15.

<sup>54</sup> См.: Завадский С. Государство благоденствия: доктрина и практика/ Пер с пол. Б.Т. Челябинской и А.А. Якушева; под ред. Г.Х. Шахназарова. – Москва: Прогресс, 1966. С. 239.

<sup>55</sup> См.: Губин А. В. Социальная функция государства//Формирование гуманитарной среды в ВУЗе: инновационные образовательные технологии. Компетентностный подход. – 2013. – Т. 2. – С. 11.

социальная функция государства – это система мер, принимаемая им на постоянной основе для воспроизводства населения и поддержания определенного уровня его жизни с целью сохранения единства и целостности, исходя из соответствующего понимания сущности человека<sup>56</sup>.

По мнению Н.В. Путило и А.В. Мацкевича, социальная функция проявляется в поддержании необходимого уровня жизни граждан, в заботе о слабозащищенных слоях населения<sup>57</sup>. А.В. Мелехин считает, что «социальная функция - это охрана прав и свобод всего населения или его части, осуществление мер по удовлетворению социальных потребностей людей, поддержанию необходимого уровня жизни населения, обеспечению необходимых условий труда, его оплаты, быта и т.д. Главное назначение этой функции – обеспечить общественное благополучие, создать равные возможности для всех граждан в его достижении»<sup>58</sup>.

О.В. Родионова под социальной функцией понимает деятельность государства, направленную на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума<sup>59</sup>. И.А. Тарасова так же видит социальную функцию в направлении деятельности государства, нацеленной на обеспечение социальной защищенности личности, нормальных условий жизни для всех членов общества вне зависимости от их непосредственного участия в производстве материальных благ<sup>60</sup>. В.П. Милецкий определяет социальную функцию государства как одно из основных направлений его деятельности по обеспечению гражданам достойного уровня жизни,

---

<sup>56</sup> См.: Шарков А. В. Социальная функция государства на Руси X-XIII//Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 10. – С.53.

<sup>57</sup> См.: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов/ А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>58</sup> Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп.. – М.: Маркет ДС, 2007//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>59</sup> См.: Родионова О.В. Характерные черты социальной функции современного государства//История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 9.

<sup>60</sup> См.: Тарасова И.А. Социальная функция государства//История государства и права. – 2012. – № 9. – С. 9.

разрешению социальных противоречий и защиты согласованных интересов граждан на основе признаваемых в обществе и законодательно закрепленных социальных стандартов<sup>61</sup>. С.Е. Коробов в своем диссертационном исследовании в отношении определения социальной функции государства соглашается с В.П. Милецким<sup>62</sup>.

Л.П. Рассказов утверждает, что «социальная функция представляет собой деятельность государства в социальной сфере. Она направлена на обеспечение достойных условий существования для каждого человека, а также создание равных возможностей для развития личности. Особое внимание уделяется предоставлению социальной поддержки малоимущим, многодетным семьям, инвалидам и иным социально нуждающимся категориям граждан»<sup>63</sup>.

Научный интерес представляет точка зрения А.А. Клишаса. Анализируя аксиологию социального государства, исследователь приходит к выводу, что «с точки зрения объекта целеполагания содержанием социального государства является реализация социально-экономических прав человека. Социальная функция государства в данном случае выражается в осуществлении общественного интереса, в определенном смысле, согласования (консенсуса) интересов различных социальных групп, составляющих общественную структуру публичного территориального коллектива»<sup>64</sup>.

Одни авторы при определении социальной функции государства ограничиваются раскрытием ее цели и предназначения (А.В. Губин, А.В. Шарков, Н.В. Путило, А.В. Мацкевич). Мы концептуально согласны с

---

<sup>61</sup> См.: Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, перспективы становления в современной России/под ред. М.А. Василика и Л.В. Сморгунова. – СПб., 1997 г. С. 82-104.

<sup>62</sup> См.: Коробов С. Е. Социальная функция государства: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 6.

<sup>63</sup> Рассказов Л.П. Теория государства и права: Учебник для вузов. 3-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М. 2010. С. 81.

<sup>64</sup> Клишас А.А. Социальное государство: монография/ А.А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. С. 140.

определением, которое было предложено В.П. Милецким. По нашему мнению, социальная функция государства – это одно из основных направлений деятельности государства, включающее в себя совокупность обязательств по созданию условий для достойной жизни и свободного развития всех граждан, предоставлению особых мер социальной поддержки уязвимым слоям населения. Приоритетность социальной функции по отношению к иным функциям гарантирована на конституционном уровне.

На наш взгляд, государство должно помогать своим гражданам при наступлении трудных жизненных ситуаций, во всех остальных случаях государству необходимо создать такие условия, чтобы человек мог самостоятельно обеспечить себе социальную защиту. Когда происходит подмена понятий «создание условий для достойной жизни» и «обеспечение всем достойной жизни», то человек перестает нести ответственность не только за нетрудоспособных членов своей семьи, но и за себя самого.

Социальная функция является сложным, комплексным явлением, состоящим из достаточно самостоятельных образований – сфер<sup>65</sup>, в рамках которых решается ряд смежных задач.

Чаще всего исследователи ограничиваются перечислением наиболее распространенных сфер<sup>66</sup>. С.В. Калашников выделяет базовые функции: 1) социальное обеспечение; 2) обеспечение доступного здравоохранения и образования; 3) социальная защита; 4) сглаживание социального неравенства; 5) обеспечение занятости 6) предоставление социальных услуг. Выделяется еще и седьмая функция - проведение активной социальной политики, однако

---

<sup>65</sup> В учебной и научной литературе можно встретить различные наименования составных элементов социальной функции – подфункции, базовые функции.

<sup>66</sup> См., например: Теория государства и права: Учебник для вузов/ под общ. ред. О.В. Мартышина. – М., 2007. С. 167; Акимова Ю.А. Социальная функция государства и принцип равенства в решениях Конституционного суда РФ//Современное право. – 2009. – № 12. – С. 27.; Гриценко Н.Н, Волгин Н.А., Попов Ю.Н., Шарков Ф.И., Шулус А.А. Основы социального государства: учебник для вузов/под общ. ред. Гриценко . Н. Н., Шулус А.А. – М.: Издательский дом «АТИСО», 2009. С. 78.

она вбирает в себя все остальные функции<sup>67</sup>. О. В. Родионова все подфункции социальной функции государства делит на явные и латентные. Под явными подфункциями понимаются те объективные последствия, которые служат урегулированию или приспособлению системы «социальное государство», и которые осознавались субъектами как цели социальной функции. Явными подфункциями социальной функции государства можно считать достижение определенной стабильности общества, устранения резкого социального и имущественного неравенства и т.п. Латентные подфункции – это те объективные последствия, которые, напротив, служат разрегулированию системы «социальное государство» и изначально не осознавались субъектами социальной деятельности как цели. К латентным подфункциям относятся такие негативные последствия как иждивенчество, социальная пассивность, маргинализация некоторой части населения<sup>68</sup>.

Анализ структурных элементов социальной функции можно встретить и в работах зарубежных исследователей. П. Химанен и М. Кастелс, рассматривая вопросы финской модели государства благоденствия, отмечают, что основными элементами его являются бесплатное образование, медицинские услуги, социальная защита, реализуемая посредством трансферта доходов (пенсионное страхование, страхование по болезни и инвалидности, от безработицы, поддержка детей и поддержание доходов).<sup>69</sup> Анализируя социальную политику в Швеции, Х. Свендер отмечает, что государство должно прямо или косвенно обеспечить гражданам достойные

---

<sup>67</sup> См.: Калашников С.В. Очерк теории социального государства//URL: <http://mirznanii.com/a/288811/ocherk-teorii-sotsialnogo-gosudarstva> (дата обращения: 12.02.2017).

<sup>68</sup> См.: Родионова О.В. Социальная функция современного государства: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. – М. 2007. – URL:<http://lawtheses.com/sotsialnaya-funktsiya-sovremennogo-gosudarstva#ixzz44x9tYnjA> (дата обращения: 21 февраля 2017)

<sup>69</sup> См.: Химанен П., Кастелс М. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель. Пер с англ./Перевод А. Калинин, Ю. Подорога, Б. Кагарлицкий. – М.: Издательство «Логос», 2002. С. 93.

условия жизни или благосостояния с помощью перераспределения доходов, а также здравоохранения, социального обеспечения и услуг<sup>70</sup>.

Таким образом, социальная функция государства – комплексное явление, в рамках которого осуществляется воздействие на ряд самостоятельных сфер общественных отношений. Обособление сфер происходит в зависимости от специфики регулируемых отношений и характера решаемых задач. К сферам социальной функции относятся: здравоохранение; образование и наука; создание справедливой и прозрачной системы пенсионного обеспечения; вопросы труда и занятости; социальное обеспечение незащищенных слоев населения. Они объединены общей целью – предоставление всем гражданам условий для достойной жизни и свободного развития, а также обеспечение социальной защиты для уязвимых слоев населения. В процессе развития социальной функции содержание составных элементов постоянно пополняется новыми задачами. Так, в здравоохранении достаточно новыми задачами являются возможности использования трансплантации органов и тканей человека как средство спасения жизни и восстановления здоровья граждан, а также применение вспомогательных репродуктивных технологий для лечения бесплодия; в образовании – применение системы инклюзии.

---

<sup>70</sup> Социальная политика Швеции: Учебное пособие: Перевод Х. Свендер, А. Меллер, Б. Бергстен и др.; сост.: А. Меллер, А.Я. Некрасов. – М: Соц. Защита, 1994. С. 45.

## **§ 2. История нормативного правового закрепления социальной функции государства**

Систематизированное правовое оформление социальной функции государства началось в конце XIX – начале XX вв. До этого времени в законодательстве различных стран можно было встретить акты религиозного характера и светские законы, которые точно решали социальные проблемы, в основном нищеты и бродяжничества. Процесс формирования социального законодательства происходил постепенно и «был обусловлен не столько необходимостью защитить высокие нравственные цели, сколько давлением политических и экономических обстоятельств, вынуждающих государство брать на себя ответственность за благополучную жизнь своих граждан»<sup>71</sup>.

Процесс нормативного правового закрепления социальной функции сложен, противоречив, нередко связан с борьбой и революционными восстаниями, поэтому в рамках данного параграфа будут исследованы как унитарные, так и федеративные государства. Такой комплексный анализ позволит более точно определить основные этапы формирования социальной функции в законодательстве России и зарубежных государств.

Используя такое основание для периодизации как объем обязательств государства в обеспечении благосостояния населения, можно выделить следующие этапы развития нормативного правового закрепления социальной функции государства.

1. X – XIII – первая половина XIV вв. – реализация социальной функции духовенством, в данный период нормативное регулирование осуществлялось религиозными актами;

---

<sup>71</sup> Колотова Н.В. Нравственные предпосылки социальных прав.//Общественные науки и современность. – 2015. – № 5. – С. 118.

2. Вторая половина XIV – начало XVII вв. – период вмешательства государства в социальную сферу путем принятия законов о введении репрессивных мер против пауперизма;

3. XVII – XVIII вв. – первые попытки законодательного оформления отдельных элементов социальной функции (образование, здравоохранение, вопросы охраны детства и материнства, проблема занятости населения), финансовое обеспечение которых берет на себя государство;

4. XVIII – начало XX вв. – распространение идеи «социального государства». Данный период можно разделить на два подэтапа:

- XVIII – первая половина XIX вв. – период растущих потребностей индустриального общества, которое требует расширения законодательного регулирования сфер социальной функции государств, кризис системы призрения;

- вторая половина XIX – начало XX вв. – закрепление в законодательстве основных элементов социальной функции, принятие государством обязанностей по реализации и финансированию социальной функции;

5. 30-е гг. – 80-е гг. XX в. – вопросы обеспечения благосостояния человека становятся сферой международных интересов государств. Распространяется практика конституционного закрепления социальной функции государства;

6. 1990-е гг. XX в. – настоящее время – поиск рациональной модели реализации социальной функции государства с учетом накопленного опыта и современных реалий, используя современные методы.

Рассмотрим каждый этап в отдельности и выделим его особенности.

**Период реализации социальной функции духовенством, когда нормативное регулирование осуществлялось религиозными актами (X в. – XIV- XV вв.).** Со времен крещения Руси церковь берет под свою опеку всех нищих, калек и больных. Согласно Церковному уставу 996 г.,

попечение о бедных и надзор за общественным призрением возлагались на духовенство, а источником для этого должна была стать церковная десятина<sup>72</sup>. В трактате «Правила о церковных людях» (XIII век) на Церковь возлагались следующие благотворительные дела: «Нищих кормление и чад их; сиротам и убогим промышление; вдовам пособие; девицам потребности; обидным заступление; в напастях поможение; пленным искупление; в гладе прикормление; в худобе умирая – покровы и гробы»<sup>73</sup>.

Под опекой духовенства находилась и сфера образования. «Лучше же (священник) да идет учить отроков, читая им божественное писание, ибо для сего и священство получил», – указывалось на VII вселенском соборе<sup>74</sup>.

Вопросами здравоохранения также занималась церковь. Среди известных врачей Древней Руси можно назвать монаха Киево-Печерского монастыря Агапита, целителей-монахов Феодосия, Кирилла Белозерского, Сергия Радонежского. Первые больницы стали создаваться при монастырях, в Изборнике Святослава (XI в.) содержится указание монастырям давать приют не только богатым, но и бедным больным, приглашать к ним «лечца» и платить ему за труд (из монастырских средств)<sup>75</sup>.

В Англии канон 1281 г. предписывал священникам удовлетворять тех нуждающихся, которые живут в приходе. Из одного старого акта – «Mirror» (гл. I, § 3) – видно, что общий закон предписывал следующее: «бедные должны призреваться священнослужителями и прихожанами и притом так, чтобы ни один из них не умер с голода»<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. – М.: Юстицинформ, 2009. С. 86.

<sup>73</sup> Русское православие. Вехи истории/ науч. ред А. И. Клибанов. – М.: Политиздат, 1989. С. 40.

<sup>74</sup> Книга правил св. апостолов, св. соборов вселенских и поместных. – М.: Синодальная типография, 1893. С. 127.

<sup>75</sup> Мультиановский М.П. История медицины. – М.: Медицина, 1967. С. 68.

<sup>76</sup> Гаген В. А. Право бедного на призрение. Том I. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. – СПб: Товарищество «Общественная польза», 1907. С. 399.

В королевских капитуляриях Франции встречаются следующие выражения: «церковь обязана прокармливать бедных», «монастыри должны давать бедным приют и содержание»<sup>77</sup>.

В Германии вопросами призрения первоначально занималась церковь. В руках духовных властей имелись огромные средства, которые они расходовали на раздачу милостыни и на учреждение благотворительных заведений<sup>78</sup>. Духовенство создало систему социальных учреждений для сирот, подкидышей, пожилых людей, больных, странников, падших женщин, слепых. «Христианская церковь сумела искусно приспособиться к условиям массовой нищеты; из благотворительного учреждения она превратилась в политическую организацию. Вся наука сосредотачивалась в церкви; она давала врачей, архитекторов, историков; она же, – так как только здесь и было умение читать и писать, – доставляла для новых королей чиновников, без которых они не могли бы обойтись. Конечно, церковь заставляла дорого оплачивать свои услуги. К ней шла десятина – единственный общий налог, существовавший в те времена»<sup>79</sup>.

Законодательное закрепление социальной функции берет свое начало с древних времен. Светские и религиозные акты возлагали реализацию социальной функции на церковь. Из всех сфер исследуемого явления основное внимание уделялось опеке неимущих и больных. Как правильно подметил французский юрист XIX века Э. Глассон: «Данные законодательные акты не были направлены на организацию призрения бедных, а лишь устанавливали общий закон, возлагавший свои упования на бдительность церкви»<sup>80</sup>. Сфера образования находилась под контролем церкви, школы и университеты создавались при монастырях, а процесс

---

<sup>77</sup> Залеский В. Ф. Системы призрения бедных в законодательстве и практике главнейших западно-европейских государств. – Казань: Электрич. типография Л. П. Антонова, 1912//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>78</sup> См.: Там же.

<sup>79</sup> Меринг Ф. История Германии с конца средних веков. – М.: Красная новь: Главполитпросвет, 1923. С. 23.

<sup>80</sup> Glasson Ernest. Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre. T. V. – Paris : A. Durand et Pedone-Lauriel, editeurs : G. Pedone-Lauriel, successeur, 1882. P. 18.

обучения носил религиозный характер. Под покровительством духовенства находились и вопросы медицины. Исследователи в области здравоохранения европейских стран указывают, что медицинские учреждения осуществляли надлежащий уход и питание больным, но не лечение, людей с инфекционными заболеваниями госпитали не принимали.

**Вторая половина XIV – начало XVII вв. – период вмешательства государства в социальную сферу путем принятия законов о введении репрессивных мер против пауперизма.** На основные направления деятельности государства влияет конкретная историческая эпоха, которая ставит перед ним определенные задачи. В средние века законодательство европейских государств вводит жесткие репрессивные меры в отношении пауперов, поскольку массовая нищета требовала сосредоточить все внимание на призрении бедных.

Первым таким актом в Англии стал «Statute of Labourers» 1349 г., который предусматривал наказание как к лицам, которые без видимых на то причин просят милостыню, так и в отношении тех, кто занимается благотворительностью под страхом тюремного заключения. В 1388, 1495, 1505 гг. были приняты статуты, запрещающие нетрудоспособным нищим покидать свои сотни и округа. Актом 1530 г. было введено разрешение на занятие нищенством для лиц, которые были действительно не способны к труду. Такое разрешение выдавалось в письменной форме мировыми судьями, шерифами, мэрами. Дальнейшее законодательство имеет качественные изменения. Законы 1551 – 1598 гг. были направлены на создание специальных фондов, за счет которых оказывалась помощь бедным и больным. Фонды эти формировались за счет принудительного сбора милостыни, которую собирали уполномоченные на то лица – сборщики милостыни. По-прежнему законодательство устанавливало меры поддержки только для тех, кто реально не способен к труду, а для тех, кто отклоняется от работы, предусматривало различные меры наказания.

В Германии первые законы против бедных были приняты на местах. Городские власти Эсслингена, Кельна, Нюрнберга с 1384 года вводят репрессивные меры в отношении пауперов. Первый общегосударственный закон против бедных был принят в 1497 году. Существованию такой двухуровневой системы законодательства послужила раздробленность государства, но именно она дала возможность для правотворчества на местах и самостоятельного решения острых проблем городскими властями.

В эпоху средневековья в России государственное безучастие в вопросах призрения привело к процветанию профессионального нищенства, которое приняло ужасающие масштабы. Первой попыткой признания данной проблемы и введения мер, направленных на ее искоренение, являются акты Стоглавого Собора 1551 года. Собор рекомендовал осуществить перепись всех прокаженных и престарелых и устроить для них богадельни. Здоровым необходимо было просить милостыню у боголюбцев или идти работать.

Во времена правления Ивана Грозного издается Указ 1581 г. о создании первой аптеки в Москве, вскоре аптеки создаются и в других городах. Таким образом, государство стали беспокоить вопросы обеспечения населения лекарствами.

Период введения серьезных карательных мер против нищих в России приходится на времена правления Петра I, что демонстрирует нам отставание, по сравнению со странами Европы, в признании социальных проблем аппаратом управления. Первоначально Петр Великий хотел решить проблему с бедными исключительно силой, профессиональные нищие наказывались кнутом, батоном, каторгой или ссылались в Сибирь. В России, как и в Европе, был введен запрет на подачу милостыни, превентивные меры в отношении пауперов вводятся только в 1720 году.

Предмет правового регулирования социальной сферы в рассматриваемый период очень узок, законодательство касается лишь призрения нищих и больных, и решение данной проблемы видится только в репрессивных мерах.

**XVII – XVIII вв. – первые попытки законодательного оформления отдельных элементов социальной функции (образование, здравоохранение, вопросы охраны детства и материнства, проблема занятости населения), финансовое обеспечение которых берет на себя государство.** Этап введения карательных мер против пауперизма сменяется периодом принятия законодательных актов, регулирующих различные сферы социальной функции. Надо отметить, что в России эти этапы не так отчетливо сменяли друг друга, как в странах Европы. Этап введения жестких репрессивных мер против нищих и период зарождения социального законодательства приходится на эпоху правления Петра I. Тем не менее, этот факт не нарушает периодизацию законодательного закрепления социальной функции в странах Европы.

Способность государства брать на себя ответственность за социально уязвимые слои населения в Англии демонстрирует «Act for the Relief of the Poor» 1601 г. Закон предусматривает переход от практики добровольных пожертвований к системе налогообложения для бедных, а также вводит должности «надзирателей для бедных», которые назначаются мировыми судьями. Принудительный налог в пользу бедных взимался с возрастающей регулярностью. Из этого фонда не только выдавались пособия бедным, но и надзиратели бедных в каждом приходе были обязаны покупать сырье, чтобы обеспечить безработных работой, а именно: «надлежащий запас льна, шерсти, пеньки, ниток, железа и другого материала, чтобы посадить бедняка за работу»<sup>81</sup>. Государство данным актом вмешивается в сферу занятости населения.

В Англии в средние века большое внимание уделялось образованию. Была создана средняя классическая школа, которая стала «зародышем системы общественных школ»<sup>82</sup>. Были основаны крупнейшие английские

---

<sup>81</sup> Тревельян Д.М. Социальная история Англии: Обзор шест столетий от Чосера до королевы Виктории. – М.: Изд. Иностран. Лит., 1959. С. 193.

<sup>82</sup> Leach Artur. A History of Winchester College. – London: 1899. P. 96.

университеты – Кембридж и Оксфорд. Их юридический статус регулировался публично-правовыми установлениями – хартиями, утвержденными королями из династий Тюдоров и Стюартов<sup>83</sup>. Наряду с высшими учебными заведениями создавалась система колледжей. Д. Локк стал автором идеи создания в 1696 г. первой рабочей школы для бедных детей, где совмещались функции призрения, образования и трудовой помощи<sup>84</sup>. До середины XIX века сфера образования в Англии находилась под опекой церкви и частных благотворителей.

По сравнению с Англией Германское государство дольше не брало на себя обязательства по призрению нетрудоспособных нищих, возлагая заботу о них на общину (Имперский полицейский устав 1530 г., Указы Пруссии 1684, 1701 и 1708 гг.). В 1794 г. Прусское Общее Земское Право вменяет в обязанность государства пропитание и призрение тех граждан, которые не могут сами добыть себе средства к существованию или получить их от других частных лиц, обязанных давать им пропитание. Государство не только уполномочено, но и обязано «устраивать такие учреждения, которые предупреждают отсутствие пропитания у его граждан»<sup>85</sup>. На практике данные положения не применялись. До 1830 г. забота о бедных осуществлялась за счет добровольных пожертвований.

В России в конце XVII в. издается Указ царя Федора Алексеевича 1681 г., который предписывал произвести разборку московских нищих. Действительно беспомощных поместить в «двух шпитальнях или богадельнях», которые велено построить в Москве, а здоровым лентяям –

---

<sup>83</sup> См.: Сапрыкин Д.Л. Государство, общество и фундаментальное образование: континентальная, британская и американская модели//История науки в философском контексте. – СПб.: РХГА, 2007. URL:<http://www.ihst.ru/files/saprykin/State-Education.pdf> (дата обращения: 09.02.2017).

<sup>84</sup> См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. – М.: Юстицинформ, 2009. С. 90.

<sup>85</sup> Гаген В. А. Право бедного на призрение. Том I. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. – СПб: Товарищество «Общественная польза», 1907. С. 28.

дать работу, чтобы впредь по улицам бродячих и лежащих нищих не было.<sup>86</sup> В 1682 г. Федор Алексеевич умер, но известно, что во исполнение данного указа в Москве была построена одна шпитальня. Данный акт имеет большое значение в процессе правового закрепления социальной функции Российского государства. Это один из первых светских законов, который был посвящен вопросам социального призрения, именно он положил начало трансформации государственного сознания в сторону осуществления жестких методов по истреблению профессионального нищенства и оказанию мер поддержки действительно нуждающимся. Также данный акт затрагивал сферу занятости населения, которая ранее не интересовала государственных деятелей.

Серьезные нововведения в социальной сфере связаны с именем Петра I. Регламент Главному Магистрату от 16 января 1721 г. в числе функций полиции называет призрение нищих, бедных, больных, защиту вдов и сирых, чем выводит социальной сферу из-под всеобъемлющего господства церкви и обязывает государственные органы заниматься данными вопросами. Этим же законодательным актом заложен фундамент системы учреждений социального обслуживания: «смирительные дома» для здоровых нищих, ленивых и гуляк; «прядельные дома» для нищих женщин; «гошпитали» для сирых, убогих больных, увечных и престарелых обоего пола. Регламентом Духовной коллегии от 25 января 1721 г. на духовенство возложена обязанность по искоренению беспорядочной милостыни.

Петром I был построен первый приют для незаконнорожденных («ззорных» детей), а Указом 1715 г. при каждом монастыре необходимо было создать место для анонимного оставления ребенка. Согласно Воинскому уставу 1716 г. отец был обязан содержать своих незаконнорожденных детей и их мать.

---

<sup>86</sup> См.: Дерюжинский В. Ф. Заметки об общественном призрении. – М.: Высочайше утвержденное товарищество «Печатня С. П. Яковлева», 1897. С. 56.

При Петре I формируется государственная система образования. Предпринимается попытка создания светских школ по всей России, которые должны были решить проблему массовой безграмотности. Школы создавались для всех слоев населения. 28 января 1724 г. Сенат издал Указ о создании Академии наук, в штате которой был предусмотрен университет<sup>87</sup>.

Во времена правления Петра Великого государственное регулирование затрагивает сферу здравоохранения. Военский устав 1716 г. и Морской устав 1720 г. регламентируют медицинскую службу в армии и на флоте. Большое внимание уделялось деятельности аптек. Правовой основой для них стал Указ Петра I от 14 августа 1721 г. «Об учреждении в городах аптек под смотрением Медицинской коллегии, о вспоможении приискивающим медикаменты в губерниях, и о бытии под надзором упомянутой коллегии госпиталям»<sup>88</sup>. Были определены элементы государственного регулирования ценообразования в работе аптекарей, предусматривался систематический контроль и надзор за их деятельностью со стороны государства.

Становление социальной функции происходило путем постепенного накопления ее элементов<sup>89</sup>. Петр I в период своего правления решал вопросы обеспечения благополучия не только бедных, больных и вдов, но и незаконнорожденных детей и их матерей. Качественные изменения происходили в области здравоохранения и образования. Указы Петра I не смогли победить нищенства и традиции милосердия, тем более что они не предлагали взамен всеобъемлющей и организованной социальной помощи. В числе прочего этот пример свидетельствует о том, что императивное

---

<sup>87</sup> См.: Волосникова Л.М. Законодательство России о высшем образовании в XVIII веке//История государства и права. – 2006. – № 6. – С. 20.

<sup>88</sup> См.: Войтенков Е.А. Становление и развитие основ государственного управления и законодательства в сфере здравоохранения в Российской империи: теоретические и историко-правовые аспекты//История государства и права. – 2014. – № 21. – С. 60.

<sup>89</sup> См.: Олейникова С. С. Теоретические и организационно-правовые основы становления социальной функции Российского государства в XVII – начале XX вв.: историко-правовой аспект: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.С. 9.

правовое регулирование отношений в социальной сфере в отечественной действительности оказалось малоэффективным<sup>90</sup>.

Государство в этот период всячески способствует развитию социальных функций в обществе<sup>91</sup>, возлагая обязанности социального призрения на церковь, общины, специальные фонды. Постепенно государство осознает свою необходимость в решении социальных вопросов, что находит отражение и в законодательстве.

**Распространение идеи «социального государства» (XVIII – начало XX вв.).** В истории период с конца XVIII в. и до начала XX в. принято считать временем великих открытий, реформ и революций, временем распространения идеи о социальном государстве, становления социального законодательства. В рамках исследования данный этап подразделяется на два периода:

**- XVIII – первая половина XIX вв. – период растущих потребностей индустриального общества, которое требует расширения законодательного регулирования сфер социальной функции государств, кризис системы призрения.** Надо сказать, что процесс наращивания элементов социальной функции является ответом государства на вызовы общества, на его социальные потребности.

Важным переходным этапом от средневековья к новому времени является практика создания рабочих домов, государство всерьез задумывается о проблеме занятости населения. В Англии первый экспериментальный дом трудолюбия создан в 1698 г. в городе Бристоле, который был очень успешен. Позже такие заведения стали создаваться и в других городах. Правовое положение рабочих домов регулировали акты

---

<sup>90</sup> Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект)//Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9. – Вып. 2. – С. 143.

<sup>91</sup> См.: Калашников С.В. Очерк теории социального государства//URL: <http://mirznanii.com/a/288811/ocherk-teorii-sotsialnogo-gosudarstva> (дата обращения: 28.02.2017).

1697 г., 1723 г. и 1782 г. Как пишет Т. Ю. Сидорина: «Один из трагических эпизодов социальной истории Великобритании связан с практикой работных домов. Бедняку, стоявшему на грани голодной смерти, был предложен выбор между полной отменой какой бы то ни было помощи и помещением в работный дом»<sup>92</sup>.

Одним из центральных событий социальной истории Англии стало принятие в 1795 г. закона Спинхемленда. Целью данного акта было улучшение материального положения бедных, поскольку он предусматривал прибавку к заработной плате для наемных рабочих, если они не могут обеспечить себя и свою семью. Данной мерой социальной поддержки стали злоупотреблять. Наниматели занижали зарплату своим рабочим, что привело к потере мотивации у рабочих хорошо и добросовестно трудиться. Итогом таких мошеннических действий стало серьезное повышение налога для бедных. Назревала необходимость реформирования системы призрения.

Начало XIX века в Англии можно описать как «период лихорадочной законодательной деятельности государства в области общественного призрения»<sup>93</sup>. Так, в 1809 г. принят акт, задачей которого стало приведение в порядок системы призрения незаконнорожденных детей, в 1810 г. принят акт, который регулировал процесс проверки отчетов надзирателей для бедных, в 1816 г. – акт об ученичестве. После некоторого затишья, со стороны государства начались попытки введения различных специальных организаций, которые бы регулировали деятельность социальной сферы. Vagrancy Act 1824 года вводит новую систему наказания за бродяжничество. Государство обратило внимание на призрение умалишенных.

Подобно опыту Англии, во Франции в XVIII веке проблему нищих попытались решить с помощью создания благотворительных мастерских, но

---

<sup>92</sup> Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. С. 47.

<sup>93</sup> Гаген В. А. Право бедного на призрение. Том I. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. – СПб: Товарищество «Общественная польза», 1907. С. 464.

поскольку страдала организационная составляющая их функционирования (правила отбора служащих, контроль за качеством работы и просто за посещаемостью), то данный эксперимент был провален.

Вплоть до Великой Французской революции идеи о том, что на государстве лежит ответственность за то, чтобы в стране никто не умирал от голода, звучавшие в трудах многих философов, не были никоим образом отражены в законодательстве<sup>94</sup>. «Провозглашение прав человека и гражданина французским Учредительным Собранием 26 августа 1789 г. – одно из наиболее знаменательных событий французской революции... Именно под влиянием положений Декларации прав человека в положительном праве континентальных государств Европы развилось представление о субъективных публичных правах человека... Под влиянием все той же французской Декларации в конституции почти всех других континентальных государств включены подобные перечни прав»<sup>95</sup>.

С приходом к власти Екатерины II Россия претерпевает серьезные нововведения, она продолжает расширять границы государственного вмешательства в исследуемую область.

Важным законодательным актом во времена правления Екатерины II является Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г., которое вводит сеть социальных учреждений под названием «Приказы общественного призрения». В каждой губернии велено создать по одному Приказу под председательством губернатора и с участием представителей всех сословий. На них были возложены многочисленные и довольно различные задачи. В соответствии со ст. 380 Учреждения о губерниях, Приказам поручалось учреждение, попечение и надзор: народных школ; сиротских домов (предназначались для призрения и воспитания детей, оставшихся после родителей без пропитания); госпиталей и больниц; богаделен

---

<sup>94</sup> См.: Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 40.

<sup>95</sup> Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1905. С. 1.

(предназначались для убогих, увечных и престарелых, которые пропитания не имеют); специальных учреждений для неизлечимых больных; домов для сумасшедших; работных домов и смирительных домов.

Императрица установила, что бюджет Приказа складывался из нескольких источников (ст. 382). Основу его составили отчисления от губернских доходов в 15 000 рублей. Из этих денег Приказ мог выдавать кредиты под проценты «за верные заклады», по согласованию с Дворянским банком, но не «долее» как на один год. Еще одним источником пополнения приказного бюджета были «добровольные подаяния», при этом чиновники Приказа должны уважать волю пожертвователей. Последней статьей доходов, которые были обозначены в этой статье, являлись те прибыли, которые должна была принести организованная губернская аптека. Следует подчеркнуть, что императрица увеличивала источники финансирования Приказа<sup>96</sup> (Указ от 27 сентября 1782 г. «Об издании общего Тарифа для всех портов и пограничных Таможен Российской Империи»<sup>97</sup>, Указ от 27 сентября 1782 г. «Об учреждении особой Таможенной пограничной цепи и стражи»<sup>98</sup>).

Екатерина Великая попыталась создать систему учреждений, которая будет оказывать меры социальной поддержки различным категориям населения, оказавшимся в тяжелых жизненных условиях. Данная реформа не принесла ожидаемых результатов, поскольку очень много задач было поставлено перед Приказами, и возможность выдавать кредиты привела к тому, что они больше занимались кредитными операциями, нежели призрением. Позже было запрещено Приказам выдавать кредиты, а этот источник финансирования заменили поступлениями из государственного казначейства. Кроме того, приказы общественного призрения не являлись

---

<sup>96</sup> См.: Мигунова Т.Л. Социальная направленность законодательства Екатерины II (на примере Приказа общественного призрения по материалам «Учреждения о губерниях» 1775 г.)//Российский следователь. – 2008. – № 5. – С. 36.

<sup>97</sup> Указ от 27 сентября 1782 г. «Об издании общего Тарифа для всех портов и пограничных Таможен Российской Империи»//ПСЗРИ. – Т. XXI. – № 15520.

<sup>98</sup> Указ от 27 сентября 1782 г. «Об учреждении особой Таможенной пограничной цепи и стражи»//ПСЗРИ. – Т. XXI. – № 15522.

непрерывно действующими органами и деятельность приказов фактически не отразилась на численности нуждающихся, бедных и нищих<sup>99</sup>. Важным итогом данных преобразований является практика решения социальных проблем на местах.

В России в начале XIX века появляются первые благотворительные общества, которые занимались созданием специальных учреждений для больных, детей и людей, не способных к труду. С 1802 г. начинает формироваться государственная система высшего и гимназического образования.

Во времена правления Николая I с одной стороны применяются карательные меры в борьбе с нищими, с другой стороны активно создаются больницы для бедных, сиротские приюты, богадельни. Как и в европейских государствах, в России в 1835 г. создается специальное учреждение, которое занималось вопросами оказания социальной помощи – Комитет для разбора и призрения нищих и изыскания способов к искоренению нищенства, финансирование которого по большей части осуществлялось за счет крупных благотворительных обществ.

По рекомендации Государственного Совета, 6 декабря 1827 г. император Николай I утвердил Устав о пенсиях и единовременных пособиях государственным (военным и гражданским) служащим и подписал Указ о введении его в действие с 1 января 1828 г. Принятие Устава о пенсиях и единовременных пособиях стало важным шагом на пути развития отечественного пенсионного законодательства, так как фактически он заложил основы всей пенсионной системы Российской империи, и принципы, им установленные, оставались действующими с некоторыми изменениями до 1917 г.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> См.: Балашова Е.Ф. Правовое регулирование социальной деятельности в Российской империи: Вторая половина XIX – начало XX века: Дисс. ...канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 98.

<sup>100</sup> Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века)/ Комаров Н.И., Пашенцев Д.А, Пашенцева С.В. – М.: Статут, 2006. С. 265.

Большую роль в регулировании социальной функции государства сыграл Устав об общественном призрении 1832 г.<sup>101</sup> Устав был первым в истории отечественного законодательства кодифицированным актом, который регулировал вопросы оказания социальной помощи нуждающимся, закрепил легальное понятие общественного призрения и определил его предмет<sup>102</sup>.

После земской и губернской реформ вопросами призрения стали ведать земские учреждения. В соответствии со ст. 2 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. к делам, подведомственным земским учреждениям, относилось заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями, попечение о призрении бедных, неизлечимых больных, умалишенных, сирых и увечных, а также оказание пособия нуждающемуся населению разрешенными законом способами. Важное значение в условиях частых войн имела организация социального призрения пострадавших военнослужащих и членов их семей, данные вопросы были урегулированы Уставом о воинских повинностях<sup>103</sup>.

Вопросами призрения занималось и духовенство. В соответствии с Положением о Приходских Попечителях при Православной церкви на нее возложены обязанности по первоначальному обучению детей, по оказанию помощи всем нуждающимся в пределах прихода. В систему органов общественного призрения также входили различные благотворительные организации. Финансирование всей системы социального призрения осуществлялось за счет частной благотворительности. Благотворительность сама по себе в принципе не может решить социальных проблем в силу ее

---

<sup>101</sup> Свод законов Российской империи. Спб. – 1832. – Т. XIII.

<sup>102</sup> Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект)//Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9. – Вып. 2. – С. 145.

<sup>103</sup> См.: Балашова Е.Ф. Правовое регулирование социальной деятельности в Российской империи: Вторая половина XIX – начало XX века: Дисс. ...канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 100.

нерегулярного, факультативного характера<sup>104</sup>. Систему общественного призрения разрушила Первая мировая война и советская власть. Как правильно заметила Н.Ю. Воробьева, в целом социальная деятельность государства в дореволюционный период носила патримониальный характер – осуществлялась в форме своеобразной милости государя. В орбиту внимания государства попадал незначительный круг нуждающихся в социальной поддержке лиц, при этом большая часть социальных задач решалась различными общественными (негосударственными) институтами<sup>105</sup>.

**Вторая половина XIX – начало XX вв. – закрепление в законодательстве основных элементов социальной функции, принятие государством обязанностей по реализации и финансированию социальной функции.** Государственная власть Германии XIX века начинает активно вмешиваться в социальную сферу. Упрощаются условия вхождения в общину, которая осуществляет призрение, создаются союзы призрения бедных, в состав которых входят общины. Во второй половине XIX века принимаются законы о свободе передвижения, а также вводится принцип оседлости по призрению.

В Германии принимается прогрессивный и такой долгожданный для населения Акт 1870 г., в соответствии с которым всем нуждающимся должна быть оказана помощь. В каждом союзном государстве необходимо создать союз по призрению, деятельность которого будет регулировать законодательство соответствующего государства. За счет местных бюджетов обеспечивались нетрудоспособные граждане. В 1871 г. формируется Германская империя, принимается первая конституция.

Германия раньше всех освоила систему социального страхования. В 80-е гг. XIX века первый канцлер Германской империи – Отто фон Бисмарк

---

<sup>104</sup> Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект)//Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9. – Вып. 2. С. 152.

<sup>105</sup> См.: Воробьева Н.Ю. Государство как субъект социальной политики: Историко- и теоретико-правовой аспекты: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 15.

реализовал свой главный социально-политический проект. Он способствовал принятию развернутого социального законодательства. В 1883 г. принят Закон о медицинском страховании, в 1884 г. – Закон о страховании от несчастного случая, 1889 г. – Закон о пенсионном обеспечении и опеке над инвалидами. Финансирование пенсий осуществлялось за счет накопленных в пенсионных кассах взносов, которые перечисляли равными долями наемные работники и работодатели, а также за счет государственной дотации<sup>106</sup>. В 1891 г. был принят Закон о защите рабочих, который регулировал, в частности, продолжительность рабочего дня для женщин и детей. Социально-правовые идеи прусско-германского государственного деятеля Бисмарка были кодифицированы в «Имперском положении о страховании» 1911 г., а в дальнейшем концептуально изложены в едином Своде социальных законов 1969 г. В наше время данные обновленные правовые концепции воплощены в действующем немецком Социальном кодексе<sup>107</sup>.

В Англии реформа 1834 г. вводит двухуровневую систему органов, которые занимаются вопросами призрения бедных, умалишенных, управлением рабочих домов, а также воспитанием и обучением бедных детей. Институт «The poor-law commissioners for England and Wales» создан для осуществления контроля и надзора за исполнением законодательства о призрении во всей Англии и Уэльсе, состоящий из высших чиновников, которые могут брать себе помощников, или иначе комиссионеров. На местах социальные вопросы решают попечители и приходские советы. Все комиссионеры составляли Центральный Департамент, который развернул бурную законодательную деятельность. Результатом реформы является введение единой системы призрения по всей стране, введение новой, более

---

<sup>106</sup> См.: Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. С. 54.

<sup>107</sup> См.: Антропов Р.В. Социальное законодательство Германии во второй половине XIX века: особенности, эволюция и роль в историческом процессе//GENESIS: исторические исследования. – 2015. – № 3. – С. 290.

справедливой системы взимания налога для бедных, определение места частной благотворительности.

В конце XIX века создается национальная система образования, новый закон об образовании требует открыть школы там, где их нет, и возлагает на родителей обязанность отдавать детей в школы.

В Англии Закон о государственном страховании был принят в 1911 г., т.е. на 28 лет позже Германии. Основа социального законодательства Англии появляется с реформами благосостояния 1906-1914 гг. при 52-м премьер-министре от Либеральной партии Герберте Генри. В 1908 г. был принят Закон о пенсиях по старости, которые, как и в Германии, полагались людям старше 70 лет. Только в 1925 г. пенсионный возраст был снижен до 65 лет у мужчин и 60 – у женщин. В 1909 г. был принят Закон о биржах труда, которые помогали безработным в поиске работы, в этом же году приняли Закон о развитии, который содержал положения о всестороннем вмешательстве правительства в экономический сектор. В 1909 г. введена система бесплатного питания в школах, в 1907 г. вводятся медицинские осмотры школьников<sup>108</sup>.

В начале XX века и в Российской империи стали разрабатываться и приниматься правовые акты, посвященные социальному страхованию. В 1908 г. правительство внесло в Думу проект законов, посвященных социальному страхованию и фабричному законодательству. После нескольких лет обсуждения 23 июня 1912 г. были приняты законы: Об учреждении Присутствия по делам страхования рабочих<sup>109</sup>, Об учреждении Совета по делам страхования рабочих<sup>110</sup>, Об обеспечении рабочих на случай болезни<sup>111</sup>, О страховании рабочих от несчастных случаев<sup>112</sup>. В 1912 г. в Российской империи были приняты законодательные акты, направленные на

---

<sup>108</sup>The Welfare State//URL: <http://nationalarchives.gov.uk> (дата обращения: 15.02.2017).

<sup>109</sup> ПСЗ. Собр. 3. Т. 32. 1912. Отд.1. Пг., 1915. № 37444.

<sup>110</sup> Там же. № 37445.

<sup>111</sup> Там же. № 37446.

<sup>112</sup> Там же. № 37447.

создание системы социального страхования для социальной защиты лиц, пострадавших от травм и увечий на фабрично-заводских предприятиях, и членов их семей. Однако действие этих актов распространялось на небольшую часть трудящегося населения страны<sup>113</sup>.

С момента становления советского государства в России начинается период законодательного закрепления тотальной опеки над социально уязвимыми слоями населения. В марте 1917 г. создано Министерство государственного призрения, наименование которого определило главного субъекта в реализации социальной функции. Первым делом были упразднены все благотворительные учреждения, созданные в царской России. За счет государственной казны оказывалась помощь беженцам, военно-увечным и семьям лиц, призванных на войну, осуществлялось пенсионное обеспечение граждан. Разрушение системы организаций общественного призрения больных, нищих, детей привело к катастрофической нехватке учреждений такого рода. Рассматривалась возможность развития добровольного патронажа и констатировалось, что «материнство должно быть признано социальной функцией, имеющей для государства исключительную ценность»<sup>114</sup>.

Советская власть изначально позиционировала себя как власть пролетариата, следовательно, особое внимание уделяла именно созданию и юридическому закреплению благоприятных условий труда рабочих. Декрет СНК РСФСР от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне»<sup>115</sup> произвел своего рода революцию в сфере трудовых отношений. Вслед за ним в короткий период времени был принят ряд нормативных правовых актов, нацеленных на регулирование трудовых и непосредственно связанных с ним отношений. В их числе – постановление СНК РСФСР от 14 июня 1918 г. «Об

---

<sup>113</sup> См.: Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX- начало XX века)/ Комаров Н.И., Пашенцев Д.А, Пашенцева С.В. – М.: Статут, 2006. С. 315.

<sup>114</sup> Бобровников В.Г. Социальные преобразования временного правительства (март-октябрь 1917 года)//Волгоградский государственный технический университет. Т. 16. – 2015. – № 5 (134). – С. 69.

<sup>115</sup> СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 10, 2-е издание

отпусках»<sup>116</sup>, Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции труда»<sup>117</sup> и др.<sup>118</sup>

Первым официальным документом, в котором были названы отдельные социальные права (право на страхование от всех видов потери трудоспособности, вдовства, сиротства и др.) стало Правительственное сообщение от 1 ноября 1917 г. «О социальном страховании»<sup>119</sup>; 11 декабря 1917 г. СНК принимает Положение о страховании на случай безработицы<sup>120</sup>. Россия, подобно другим европейским странам, вступила на путь создания системы социального страхования и становления знаменитой на весь мир уникальной системы советского социального обеспечения.

Парадоксально, но в послеоктябрьский период отдельные положения нереализованных законопроектов, инициированных неолиберальными мыслителями, в частности «Об образовании», «О неприкосновенности депутатов», «О введении 8-часового рабочего дня», «О союзах (обществах)», «О всеобщем избирательном праве» и др., и подвергавшихся нападкам со стороны партии большевиков, были именно ими практически воплощены в жизнь<sup>121</sup>.

Новое время для каждой страны было периодом поиска эффективных инструментов в решении социальных проблем, вопросы оказания помощи социально уязвимым слоям населения были в центре государственного внимания, о чем свидетельствует массив правовых актов. Отстраненность в финансировании исследуемой сферы не давала хороших результатов,

<sup>116</sup> СУ РСФСР. – 1918. – № 43. – Ст. 527

<sup>117</sup> СУ РСФСР. – 1918. – № 36. – Ст. 474

<sup>118</sup> Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А. Октябрьская революция и эволюция российского права//Журнал российского права. – 2017. – № 10. С. – 11.

<sup>119</sup> Правительственное сообщение от 1 ноября 1917 г. «О социальном страховании»//Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству (25 октября 1917 г. – 25 октября 1918 г.). – М., 1918. С. 396.

<sup>120</sup> Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 100.

<sup>121</sup> Попова А.В. Модель государственного и общественного устройства России в трудах неолиберальных мыслителей на рубеже XIX - XX вв.//История государства и права. – 2009. – № 10.//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

количество нищих росло. Первой на путь качественных изменений встала Германия, где была введена система социального страхования, при которой часть расходов на содержание уязвимых слоев населения берут на себя работающие граждане, а часть – государство. В Англии все-таки больше ответственность ложилась на налогоплательщиков, при этом укрепила позиции и государственная поддержка. В России с приходом советской власти все бремя по содержанию социальной сферы легло на плечи государства. Именно с этого времени происходит полноценное законодательное закрепление социальной функции государства. Теперь государство не только законодательно регулирует данную сферу и осуществляет за ней контроль и надзор, но и берет на себя расходы за тех граждан, которые оказались в тяжелых жизненных ситуациях.

Данный период является самым важным, поскольку законодательно оформляются базовые элементы анализируемого явления. С этого времени расходы на социальную сферу будут только увеличивать, так же, как и число законодательных актов, гарантирующих различные меры социальной поддержки за счет государства. «Государство признало себя ответственным за условия жизни людей, благотворительность перестала быть только актом веры и сострадания отдельного человека и стала государственной функцией»<sup>122</sup>.

**30-е – 80-е гг. XX в. – вопросы обеспечения благосостояния человека становятся сферой международных интересов государств. Практика конституционного закрепления социальной функции государства.** Процессу законодательного закрепления структурных элементов социальной функции в нормативных правовых актах стран способствовало утверждение социальных прав в международных документах

---

<sup>122</sup> Калашников С.В. Очерк теории социального государства//URL: <http://mirznanii.com/a/288811/ocherk-teorii-sotsialnogo-gosudarstva> (дата обращения: 28.01.2018).

(Всеобщая декларация прав человека<sup>123</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>124</sup> и др.). В данный период конституции включают положения о социальном государстве, об ответственности за благосостояние своих граждан<sup>125</sup>. Характерной особенностью данного периода является то, что государство осуществляет чрезмерную опеку над своими гражданами, что ведет к постоянному росту социальных расходов и порождает иждивенчество населения.

Вторая мировая война заставила государства брать на себя финансирование социальной сферы. Для приведения всех мер социальной поддержки в единую систему, в Англии разрабатывается план У. Бевериджа «Социальное страхование и другие виды социального обслуживания». Ключевым положением документа было «принятие государством ответственности за достойный уровень благосостояния граждан»<sup>126</sup>. Позже был подготовлен доклад «Полная занятость в свободном обществе», в котором основная роль в борьбе с безработицей отводилась государству. Правительство не торопилось воплощать теоретические идеи в жизнь. В Великобритании памятником Бевериджу остается система бесплатного медицинского обслуживания, созданная согласно его замыслам и планам<sup>127</sup>. В 1944 г. было создано Министерство пенсий и социального страхования, что позволило централизовать управление социальной сферой<sup>128</sup>. Государство взяло на себя финансирование всех семейных пособий. К концу XX века в

---

<sup>123</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>124</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>125</sup> См., например: Конституция Болгарии 1971 года (ст. 3.1) Конституция Венгрии 1949 г. (§§ 15-18, глава VII); Конституция Монголии 1960 г. (ст.ст. 15 – 16, глава III)//URL:<http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 18 января 2018).

<sup>126</sup> Социальное государство: концепция и сущность: доклады Инс-та Европы/отв ред. М.В. Каргалова. – М.: Изд. «Огни», 2004. С. 23.

<sup>127</sup> См.: Алпатова Г.М. У истоков социального государства: У. Беверидж//Вестник Пермского университета. Серии: история и политология. – 2009. – № 1. – С. 97.

<sup>128</sup> См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. – М.: Юстицинформ, 2009. С. 112.

арсенале социальной помощи Великобритании были предусмотрены пособия для различных категорий граждан: пенсионерам, инвалидам, малоимущим семьям, финансирование которых осуществлялось налогоплательщиками и государством.

В Германии в период Веймарской республики принимается первая конституция, которая содержала положение о социальном государстве и закрепляла социальные права граждан. Социальная реформа привела к строительству стройной системы социального страхования, при которой государство в случае недостаточности средств берет на себя обязательства по финансированию выплат различных пособий. По сравнению с довоенным уровнем, государственные расходы на социальное страхование выросли в 2 раза, особенно государственные дотации на страхование по безработице увеличивались во время неблагоприятной конъюнктуры<sup>129</sup>.

Среди сфер социальной функции в период нацистского режима большое значение уделялось вопросам занятости населения, в результате чего вопрос с безработицей был решен. Нацисты в целом сохранили структуру системы социального обеспечения Веймарской республики.

После окончания Второй мировой войны вопросы реализации социальной функции государства были самыми острыми, необходима была эффективная законодательная база, которая бы позволила избежать ошибки Веймарской республики. В 1949 г. принимается Основной закон Германии, 20 статья которого содержит положение о том, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством»<sup>130</sup>.

В 50-е гг. была предпринята попытка систематизации всего социального законодательства, в результате чего «социальный кабинет»

---

<sup>129</sup> См.: Ночвина Б.А. Становление и развитие институтов и концепций социального государства в Германии в XX в.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 22.

<sup>130</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп. – М.: ИнфотропикМедиа, 2012. С. 187.

реформировал пенсионное законодательство. В 1970 г. Правительство принимает решение о создании Социального кодекса, в содержание которого будут включены различные виды социального страхования и меры социальной поддержки населения. В конце 80-х начале 90-х гг. в Германии наступает кризис «социального государства».

После октябрьской революции в России наступает советский этап. Данное время характеризуется жесткой централизацией, советское государство уделяло большое внимание здравоохранению, образованию, жилищному строительству. Во времена СССР социальному обеспечению граждан могли только позавидовать. «Социальное обеспечение в СССР – источник гордости советских рабочих перед целым миром. Это – одно из драгоценностей в колоссальном здании Социализма»<sup>131</sup>. Законодательство СССР отражало ответственность государства за благосостояние населения. В соответствии с Законом СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях»<sup>132</sup> пенсионное обеспечение в Советском государстве осуществляется полностью за счет государственных и общественных средств. Закон СССР от 19.07.1973 № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»<sup>133</sup> гарантировал всем бесплатность образования (ст. 3), а также предусматривал, что развитие и укрепление учебно-материальной базы учреждений народного образования осуществляется за счет средств государственного бюджета. Закон СССР от 19.12.1969 № 4589-VII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении»<sup>134</sup> устанавливал, что право

---

<sup>131</sup> Melchior Palyi. Compulsory Medical Care and the Welfare State//URL: <http://mises.org> (дата обращения: 21.02.2017).

<sup>132</sup> Закон СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях»//Ведомости ВС СССР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.

<sup>133</sup> Закон СССР от 19.07.1973 № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»//Ведомости ВС СССР. – 1973. – № 30. – Ст. 392.

<sup>134</sup> Закон СССР от 19.12.1969 № 4589-VII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении»//Ведомости ВС СССР. – 1969. – № 52. – Ст. 466.

граждан СССР на охрану здоровья обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью (ст. 3). Охрана здоровья населения является обязанностью всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций (ст. 4).

Минусами такой опеки было то, что государство было перегружено социальными обязательствами, а население абсолютно отстранилось от решения вопросов собственного благосостояния. В дальнейшем именно эти обстоятельства послужили кризису социальной функции государства.

Несмотря на различные условия и методы реализации социальной функции, в данный период происходит укрепление позиций государства в ее осуществлении. Правительства не отстраняются от решения социальных проблем, их деятельность направлена на повышение благосостояния населения в различных сферах.

К концу 1980-х гг. XX века назрел кризис социальной функции государства, необходимо было ее реформировать, искать новые источники финансирования и методы реализации. А России переход к рыночной экономике в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. привели к ухудшению социально-экономической обстановки и появлению новых социальных рисков, таких как утрата работы, повышение стоимости жизни, трудности в получении медицинской помощи и пенсионного обеспечения надлежащего уровня. В то же время в условиях кризиса стало невозможным финансирование социального обеспечения только за счет государства<sup>135</sup>. В Англии пособия и выплаты к этому времени достигли внушительных размеров, а расходы государства в разы превысили доходную часть бюджета. Последствиями проводимой политики, а равно и причинами растущего недовольства общества являлись: повышение уровня социального иждивенчества, высокий уровень миграции населения в развитые страны,

---

<sup>135</sup> Александрова А.В., Вергазова И.А. Российское право социального обеспечения постсоветского периода//Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2017. – № 11. – С. 41.

старение населения, падение спроса на неквалифицированную рабочую силу, порожденное развитием технологий и заменой ручного труда на машинный<sup>136</sup>. Для Германии к перечисленным причинам необходимо добавить падение коммунистического режима в ГДР и объединение двух германских государств. Политика европейских стран была направлена в сторону сокращения роли государства в социальной сфере. Циклическая смена приоритетов в социальной политике развитых государств привела к перераспределению средств между отдельными статьями социальных расходов, но, как правило, не затронула серьезных социальных достижений предшествующего развития, доля расходов на социальные нужды в ВВП также не претерпела существенных изменений. В большинстве стран финансовый кризис социальной сферы был так или иначе преодолен благодаря некоторому сокращению расходов, ряду протекционистских мер, усилению налоговой дисциплины и другим мерам<sup>137</sup>.

**1990-е гг. XX в. – настоящее время – поиск рациональной модели реализации социальной функции государства с учетом накопленного опыта и современных реалий, используя современные методы.** После распада Советского Союза в России наступили перестроечные времена. Трансформации подверглась не только социальная функция государства, но и весь экономический и политический сектор. Так же, как и в ведущих европейских странах, в России был взят курс на сокращение финансирования социальной функции государства. В соответствии со ст. 7 Конституции «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер

---

<sup>136</sup> См.: Залюбовская А.С. Государство всеобщего благосостояния: историко-теоретический анализ//Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: история и право. – 2016. – № 2 (19). – С. 27.

<sup>137</sup> См.: Родионова Л.М. Социальные функции государства: история, развитие, роль//Материалы Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. – 2013. – Ч. 1. – С. 228.

оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»<sup>138</sup>. Законодательство Российской Федерации соответствует данному конституционному положению. Государство поддерживает социально уязвимые слои населения, а для трудоспособного создаются условия для реализации своих способностей. Особенностью современного законодательства является активная роль субъектов в социальной сфере, в оказании мер социальной поддержки в тех случаях, когда на федеральном уровне имеются пробелы, либо в качестве дополнительных мер помощи.

Несмотря на различие причин в России, Англии, Германии, Франции и других странах, в 1990-е гг. встал вопрос о реформировании социальной функции государства. В настоящее время данная функция является наиболее динамичной, расширяются ее границы, что приводит к увеличению ее финансирования, государства находятся в постоянном поиске эффективных способов ее реализации. Согласимся с О. В. Родионовой, что особенностью социальной функции современных государств является ее унификация, тенденция к установлению единообразия ее основных параметров. Несмотря на проблемы мультикультурализма, оказывающие значительное влияние на деятельность практически любого государственно-организованного общества, процессы глобализации с неизбежностью приводят к появлению общих черт и тенденций развития социальной функции. Модель универсальной социальной функции государства обладает следующими признаками: а) обеспечение со стороны публично-властных структур гарантий оптимума «достойной жизни», в соответствии со стандартами

---

<sup>138</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.

уровня жизни в конкретном государстве; б) активизация социальной функции на этапе становления личности и на этапе пенсионного возраста; в) нормативное (законодательное) управление социальной деятельностью и контроль за ней, осуществляемый как публично-властными структурами, так и общественными объединениями граждан; г) субсидиарное финансирование социальной деятельности: прежде всего, его осуществляют органы государства, но также одновременно с ними и негосударственные корпорации и частные лица<sup>139</sup>.

Отдельные элементы социальной функции государства были присущи на ранних этапах его развития. Анализ законодательного закрепления социальной государственности демонстрирует процесс осознания государством ответственности за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. Растущие потребности общества, закрепление социальных прав в международных документах приводит к принятию государством обязанностей по реализации и финансированию социальной функции, что находит отражение в нормативных правовых актах стран и, прежде всего, в конституциях.

Практика решения социальных вопросов различными общественными институтами и отстраненность государства показывает, как население нуждается в поддержке со стороны государственных структур на определенных этапах жизни. Государству приходится реагировать на процессы развития общества, роста его потребностей, и от периода к периоду расширять границы своего влияния в социальной сфере. Советский этап в России и расцвет «государства всеобщего благосостояния» в европейских странах демонстрирует все недостатки излишнего вмешательства государства в данную сферу. Раздавая преимущества, и таким образом устраняя ответственность человека за его собственную жизнь, создан новый

---

<sup>139</sup> См.: Родионова О.В. Социальная функция современного государства: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М. 2007. URL: <http://lawtheses.com/sotsialnaya-funktsiya-sovremennogo-gosudarstva#ixzz44x9tYnjA> (дата обращения: 21 февраля 2017)

вид человека – незрелое, безответственное, и зависимое.<sup>140</sup> Как тяжело люди переживают перестроечные времена, к каким социальным катастрофам ведут необдуманные реформы, революции и войны – все это особенно важно учитывать в настоящее время, когда происходит развитие социальной функции государства, поиск ее рациональной модели реализации.

---

<sup>140</sup> Per Bylund. How the Welfare State Corrupted Sweden?//URL: <http://mises.org> (дата обращения: 25 февраля 2017)

### § 3. Социальная функция в системе функций современного государства

Ранее социальная функция была рассмотрена в историческом разрезе: генезис, этапы закрепления в законодательстве, политико-правовая мысль в различные исторические периоды. В рамках данного параграфа интерес представляют точки зрения современных научных деятелей относительно исследуемого явления.

А.В. Толстикова утверждает, что социальная функция включает в себя государственную политику в области образования, науки, культуры, здоровья граждан. Именно поэтому данная функция занимает особое положение в системе внутренних функций государства<sup>141</sup>.

По мнению А.С. Новикова, в настоящее время социальной функции принадлежит приоритетное место в системе внутренних функций российского государства, поскольку ее главной задачей является создание условий для достойной жизни человека в современном обществе. Именно особое значение в обеспечении жизнедеятельности людей определяет особое положение социальной функции<sup>142</sup>.

Точку зрения о приоритетности социальной функции разделяет Е.А. Грунис. «Грамотное и правильное осуществление социальной функции государством обеспечивает достойное существование и развитие каждого гражданина, создает условия для самореализации личности. Этим определяется ее особое положение в системе внутренних функций государства»<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> См.: Толстикова А.В. Социальная функция современного государства//Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2009. – № 97. – С. 254.

<sup>142</sup> См.: Новикова А.С. Социальная функция в системе функций Российского государства//Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 140 (10). – С. 43.

<sup>143</sup> Грунис Е. И. Социальные функции Российского государства на примере современного этапа развития института банкротства//Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 2 (32). – С. 202.

Д.А. Пашенцев утверждает, что социальная функция государства в современных условиях перманентного финансово-экономического кризиса становится одной из главных, приобретает основополагающее значение для стабилизации общественных отношений<sup>144</sup>.

Автор разделяет мнение тех исследователей, которые отводят социальной функции приоритетное место в функциональной системе государства. Социальная функция сглаживает противоречия в обществе, и затрагивает интересы каждого. Тот спектр задач (самые важные из них – создание условий для достойной жизни и развития граждан; оказание помощи социально незащищенным слоям населения), которые решает социальная функция, не схожи с задачами иных функций. Социальная функция имеет свой механизм и инструменты реализации. К элементам механизма социальной функции государства относится социальное законодательство, финансирование социальных обязательств, деятельность органов государственной власти и различных социальных учреждений. При выполнении социальной функции используются особые инструменты: начисление и выплата различных социальных пособий, обеспечение лекарственными средствами, проведение мероприятий по реабилитации и т.д.

Социальная функция представляет собой самостоятельную и важную единицу в системе функций государства. При этом не будем умалять значение и заслуги других функций, от эффективной реализации которых зависит и исполнение анализируемой. Для выявления точек взаимосвязи и взаимозависимости исследуемого явления с другими функциями, необходимо определиться с категорией «система функций современного государства». Под системой функций государства принято понимать всю совокупность функций, которые выполняются на определенном

---

<sup>144</sup> Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект)//Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9. – Вып. 2. – С. 139.

историческом этапе его развития<sup>145</sup>. В юридической науке дискуссионным вопросом является проблема классификации функций современного государства. Существует множество подходов к данной проблеме: а) по продолжительности существования выделяют постоянные и временные функции; б) по принципу разделения властей – законодательные, управленческие, правоохранительные, информационные; в) по важности и социальной значимости – основные и неосновные; г) по сфере государственной деятельности – внутренние и внешние; д) по территориальному масштабу, в пределах которого они реализуются – федерации и субъектов федерации или, как в унитарном государстве, осуществляемые на территории единого, лишь в административном плане делимого государства; е) в зависимости от обусловленности «природой всякого общества» – функции государств эксплуататорских типов, функции государства демократического типа и функции, вытекающие из природы всякого общества – общесоциальные функции; ж) по форме их реализации – правотворческие, правоохранительные, правоприменительные. Советскими учеными также выделялись функции, которые выражают интересы правящего класса и общесоциальные функции.

В научной и учебной литературе чаще всего используются классификации по времени, по важности и по сфере деятельности государства.

Критерием деления функций на основные и неосновные является актуальность направления для государства и общества на определенном историческом этапе. Современные исследователи к основным функциям относят политическую, экономическую, социальную, функцию обеспечения национальной безопасности<sup>146</sup>. К неосновным (прикладным) функциям относят экологическую, финансового контроля и др. Среди ученых имеется

---

<sup>145</sup> См.: Новикова А.С. Социальная функция в системе функций Российского государства//Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 140 (10). – С. 44.

<sup>146</sup> Боженок С.Я. О критериях классификации функций государства//Российский следователь. – 2009. – № 11. – С. 38.

точка зрения, согласно которой неосновные функции являются составными элементами основных<sup>147</sup>. Данное основание для разграничения функций является подвижным и субъективным и не позволяет определить в полной мере значение и место каждой функции.

Самой распространенной, хотя в последнее время теряющей свои лидерские позиции, является классификация по сфере деятельности государства. В рамках данной классификации выделяют внутренние, внешние, а также смешанные функции, которые с учетом процессов глобализации трудно отнести к первым двум группам. К основным внутренним функциям государства относятся следующие функции: экономическая, социальная, политическая, культурная, идеологическая, налоговая, обеспечение законности и правопорядка. Основными внешними функциями государства выступают: обеспечение мира и поддержание мирового порядка, интеграция в мировую экономику, сотрудничество с другими странами в решении глобальных проблем. К смешанным функциям относят функцию обороны страны, экологическую, информационную и демографическую функции<sup>148</sup>.

По продолжительности действия функции подразделяются на постоянные и временные. К первым относятся такие, которые присущи государству на всех этапах его существования (социальная, политическая, экономическую). Вторые характеризуются непродолжительностью существования, что обусловлено спецификой задач на отдельных этапах его функционирования (например, функция подавления сопротивления свергнутых эксплуататорских классов при смене государственного строя в ходе революции, в результате или перевоспитания, или физического

---

<sup>147</sup> См., например: Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. — М., 1968. С. 26-27; Пискотин М.И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период //Советское государство и право. — 1958. — № 1. — С. 91. Туманов С.Н. Неосновные функции государства – самостоятельный вид или структурная единица?//Современное право. — 2012. — № 12. — С. 8.

<sup>148</sup> См.: Шарифзода С.Ш. Теоретические аспекты понятия и разграничения внутренних и внешних функций государства//Современные тенденции развития науки и технологий. — 2016. — № 3-6. — С.138.

уничтожения бывших эксплуататоров, эта функция полностью отмирает или сливается с другой – функцией охраны правопорядка и существующего строя)<sup>149</sup>.

В круг задач данного исследования не входит выявление объективной классификации функций государства. Затронув данную дискуссию, приходим к выводу, что в рамках каждой из классификаций выделяют социальную функцию, что подчеркивает ее самостоятельность и актуальность. Функции демонстрируют деятельностную сторону государства, при этом и сами являются динамичными явлениями, меняются приоритеты при их реализации, одни функции перестают существовать, другие входят в систему. Функции государства представляют собой единый организм, где каждый элемент системы зависит от эффективной работы другого и необходим для жизнедеятельности третьего.

Рассмотрим вопросы взаимосвязи социальной функции с другими важными направлениями государства. Система функций современного государства включает в себя следующие обязательные элементы: политическую функцию, экономическую, социальную, экологическую, информационно-коммуникативную, правоохранительную, оборонную, поддержки мирового правопорядка, сотрудничества с другими государствами в решении глобальных проблем современности (экологической, демографической, борьбы с терроризмом и др.).

Политическая функция представляет собой деятельность, направленную на регулирование политических процессов общества, которая включает: выработку единой государственной идеологии, формирование органов государственной власти, признание и защиту прав и свобод человека и гражданина. На протяжении всей истории, преобразования в политической сфере общества определяли и новый этап в развитии социальной функции государства. Введение конституционного положения, в соответствии с

---

<sup>149</sup> См.: Абдулаев М.И, Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. Учебник/Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Питер, 2004. С. 234.

которым Россия провозглашена социальным государством (ст. 7 Конституции РФ), определило широкий круг обязанностей государства в социальной сфере, при выполнении которых реакция населения на различные политические изменения будет более предсказуема. Как правильно заметила Н.В. Путило, человек, лишенный необходимого и неуверенный в своем будущем, не сможет в полной мере реализовать свой потенциал в культурной и экономической сферах. Его политическая реакция на события, скорее всего, будет существенно отличаться от прогнозируемой реакции «благополучной» части общества, поэтому исход реализации принципов народовластия не всегда будет отражением интересов общества.<sup>150</sup> Успешная реализация социальной функции государства придает легитимность правящим элитам, способствует стабилизации политической жизни.<sup>151</sup> С помощью инструментов политической функции создаются различные органы государственной власти, в том числе и в сфере социального развития. Возможности политической функции помогают в защите социальных прав и свобод населения.

Экономическая функция направлена на обеспечение эффективной деятельности экономического сектора общества. Социальная функция зависима от экономической функции, поскольку находится на ее иждивении. Главный минус социальной функции государства – ее дороговизна, которая обеспечивается, прежде всего, за счет налогоплательщиков. Полноценное финансирование эффективных социальных программ под силу только экономически успешному государству, которое имеет возможность обеспечить необходимый уровень бюджетных расходов<sup>152</sup>. При этом сокращение финансирования либо корректирование социальных программ вызывает массу негативных последствий у населения, вплоть до забастовок.

---

<sup>150</sup> См.: Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 152.

<sup>151</sup> Пашенцев Д.А. Социальная функция государства в современных условиях//Вестник Академии права и управления. – 2017. – № 3 (48). – С. 89-93.

<sup>152</sup> Там же.

В периоды экономических кризисов социальная функция обеспечивает благополучие населения, активизируя деятельность таких сфер, как борьба с безработицей и обеспечение занятости трудоспособного населения, помощь лицам, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию и т.д. Благодаря реализации такого элемента социальной функции, как образование, экономический сектор пополняется квалифицированными специалистами. Социальная функция является прекрасным стимулятором для государства «к построению наиболее эффективной экономики, в том числе и в целях решения социальных задач»<sup>153</sup>.

Рассматривая вопрос взаимосвязи социальной и экономической функции, интерес представляет исследование П. Химанена и М. Кастелса, в рамках которого рассматривается финская модель государства благосостояния и выдвигается концепция «информационного государства благоденствия». П. Химанен и М. Кастелс считают, что успешно развивающаяся информационная экономика является одним из условий щедрого государства благоденствия. Информационное общество создает финансовую основу государства благоденствия. Кроме того, производительность и конкурентоспособность экономики необходимы для того, чтобы удерживать компании в стране. Более высокая оплата труда и расходы на социальные нужды возможны лишь в том случае, если производительность выше; в противном случае компании переместятся в страны с более низкими уровнями налогообложения<sup>154</sup>.

Экологическая функция государства призвана обеспечить экологическую безопасность населения, а также проводить политику, направленную на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. Одним из элементов обеспечения экологической

---

<sup>153</sup> Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 131.

<sup>154</sup> См.: Химанен П., Кастелс М. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель. Пер с англ. /Перевод А. Калинин, Ю. Подорога, Б. Кагарлицкий. – М.: Издательство «Логос», 2002. С. 100.

безопасности в стране является формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания, что является неотъемлемой частью сферы образования социальной функции. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>155</sup> предусматривают механизмы, которые должны способствовать решению данной задачи. Например, формирование у всех слоев населения, прежде всего у молодежи, экологически ответственного мировоззрения; государственная поддержка распространения через средства массовой информации сведений экологической и ресурсосберегающей направленности, а также проведения тематических мероприятий; включение вопросов охраны окружающей среды в новые образовательные стандарты и др.

Организации науки и образования играют важнейшую роль в сохранении экологии, путем разработки и внедрения инновационных ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий.

Информационно-коммуникативная функция государства – это направление государственной деятельности, определяемое необходимостью эффективного регулирования информационных потоков в обществе<sup>156</sup>. Взаимодействие данной функции с социальной происходит по нескольким направлениям. Во-первых, информационное сопровождение проводимой государством социальной политике. Население необходимо своевременно, через СМИ, оповещать обо всех нововведениях в социальной сфере. Во-вторых, обеспечение информационной безопасности детей, а также поощрение пропаганды здорового образа жизни, семейных ценностей, любви к Родине, окружающей природе и т.д. В-третьих, оказание государственной поддержки развитию и совершенствованию образования в сфере

---

<sup>155</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. утв. Президентом РФ 30.04.2012//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>156</sup> См.: Жимиров В.Н., Оль Е.М., Реуф В.М. Современное государство: к вопросу об основных функциях//Мир политики и социологии.-2012.- № 9.-С. 44.

информационных технологий. Так, в Российской Федерации в рамках государственных программ «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»<sup>157</sup> и «Доступная среда» на 2011 – 2020 годы»<sup>158</sup> предоставляются субсидии из федерального бюджета организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации, выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению<sup>159</sup>. Данный пример наглядно демонстрирует взаимодействие социальной и информационной функций государства.

При этом нельзя недооценивать и возможности социальной функции, которые используются для реализации информационно-коммуникативной функции. Конечно, это подготовка кадров, в перестроечное время в России стали говорить о социальной журналистике, которая имеет своей целью освещение социальных проблем общества, и потребовала грамотных специалистов.

Правоохранительная функция – это деятельность государства по обеспечению точного и полного выполнения своих предписаний всеми гражданами, организациями, государственными органами. Она включает в себя также обеспечение общественного и правового порядка, защиту и охрану прав и интересов граждан и организаций, защиту конституционного

---

<sup>157</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»//Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2159.

<sup>158</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы»// Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 49. – Ст. 6987.

<sup>159</sup> Приказ Роспечати от 15.12.2017 № 496 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)», выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы»//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 09.02.2018

стройка и государства от противоправных посягательств. В центре правоохранительной деятельности государства - гражданин, его безопасность, социальные и имущественные права<sup>160</sup>. С помощью инструментов правоохранительной функции обеспечивается соблюдение социальных прав населения. С другой стороны возможности социальной функции помогают правоохранительной путем правового воспитания населения, а также развития системы юридического образования. Условия труда сотрудников силовых структур связаны с риском для жизни, что компенсируется с помощью инструментов социальной функции (особое медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение и др.<sup>161</sup>).

Функция обороны страны является одним из древнейших и важных направлений деятельности государства, которое обеспечивает территориальную целостность, и недопущение нападения извне. Главным элементом реализации данной функции являются профессиональные кадры. Как и сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие нуждаются в достойном социальном обеспечении. Этот вопрос регулируется специальными законами (Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»<sup>162</sup>; Федеральный закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ

---

<sup>160</sup> См.: Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Маркет ДС, 2007//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>161</sup> См., например: Федеральный закон от 04.06.2011 № 126-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 19.02.2018) «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан»//Российская газета. – 2011. – № 120; Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Российская газета. – 2011. – № 157; Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7608.

<sup>162</sup> Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 22.11.2016)//Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 22. – ст. 2331.

«О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»<sup>163</sup> и др.).

Важной составляющей подготовки кадров для армии и правоохранительных органов является воспитание в детях патриотизма, создание кадетских классов и ведомственных институтов. Распоряжением Правительства РФ от 03.02.2010 № 134-р была утверждена Концепция федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года<sup>164</sup>, которая в числе своих задач называет: совершенствование военно-патриотического воспитания граждан и повышение мотивации к военной службе; получение гражданами начальных знаний в области обороны и обучение по основам военной службы в объемах, необходимых для военной службы; повышение качества подготовки по военно-учетным специальностям. Для достижения всех поставленных целей и задач данной концепции, субъектам были даны соответствующие поручения. Так, в Вологодской области во исполнение указаний указанного документа в детских садах, школах и организациях дополнительного образования регулярно проходят различные патриотические акции («Подарок солдату», «Долг памяти: ветеран живет рядом», «Посади дерево»), организуются Дни героев Отечества, уроки мужества, открываются музеи и фотовыставки на данную тематику, проводятся учебные военные сборы. Ежегодно проводится акция «Я – гражданин Российской Федерации», которая включает в себя пять конкурсов для школьников, конкурс для педагогов, олимпиаду по граждановедческим дисциплинам, а также Всероссийскую акцию «Я – гражданин России». Патриотическому воспитанию молодежи на Вологодчине способствует

---

<sup>163</sup> Федеральный закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 45. – Ст. 6336.

<sup>164</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.02.2010 № 134-р «О Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года» (ред. от 20.09.2012)//Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 7. – Ст. 772.

проведение фестиваля «Мы – россияне». В данном субъекте большое внимание уделяется кадетскому движению, существует две специализированные кадетские школы, в общеобразовательных школах открываются кадетские классы. Интересен опыт Рязанской области по созданию интернет-портала патриотического воспитания<sup>165</sup>, где в открытом доступе содержится вся информация о кадетских классах субъекта и обо всех проводимых патриотических мероприятиях.

В рамках функции сотрудничества с другими государствами в решении глобальных проблем современности происходит обмен опытом их решения, правовое регулирование на международном уровне. Многие глобальные функции имеют социальную направленность. Например, демографическая проблема, проблема разногласий между богатыми и бедными странами, распространение наркомании, опасных болезней. Здесь очень важен положительный опыт стран, который нарабатывается при реализации социальной функции.

В системе функций государства все взаимосвязано, но при этом каждый элемент самостоятелен. Каждая функция имеет свои задачи, правовые основы, инструменты и аппарат реализации. В настоящее время социальной функции отводится место приоритетного направления. Она, как самостоятельное явление и неотъемлемая составляющая современного государства, призвана создавать благоприятные условия для жизни и развития людей, служить «подушкой безопасности» для социально уязвимых слоев населения, чтобы они не чувствовали себя ущемленными в своей стране. С помощью инструментов социальной функции компенсируются опасные условия труда для отдельных категорий граждан (например, сотрудников МВД, ФСИН, ФСБ и др.). При эффективной реализации социальной функции можно более точно спрогнозировать реакцию людей на политические и экономические реформы, на решения во внешней политике.

---

<sup>165</sup> См.: Патриотический интернет-портал Рязанского региона [Электронный ресурс] URL:<http://rzn-patriot.ru> (дата обращения: 25 февраля 2017).

Социальная функция является важной составляющей функциональной системы государства, она проникает во все сферы общества и способствует укреплению доверительных отношений между государственными структурами и населением.

## ГЛАВА II. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ФЕДЕРАЦИЙ)

### § 1. Общеправовые вопросы разграничения предметов ведения и полномочий в социальной сфере

Важным вопросом для данной работы является определение специфики и особенностей реализации социальной функции в условиях федеративной формы территориального устройства государства. В юридической науке существуют дискуссии при определении существенных признаков, правового статуса субъектов федеративного государства и степени их свободы. В настоящее время насчитывается более 20 стран с федеративным государственным устройством, каждая из которых имеет свою специфику: предпосылки и условия образования, национальный состав населения, масштаб территории и многое другое. Разработка системы признаков федерации необходима для отграничения федеративных государств от унитарных и конфедераций.

В научной и учебной литературе встречаются различные подходы к определению признаков федерации. Распространены случаи выделения в числе определяющих не самых важных признаков федерации либо признаков, присущих государствам и с другими формами территориального устройства, а также весьма спорных признаков федерации<sup>166</sup>. Часто исследователи не разграничивают признаки федерации и процессы, присущие федерации. Под признаком следует понимать ту сторону в предмете или явлении, по которой его можно узнать, определить, описать,

---

<sup>166</sup> См., например: Гоптарева И.Б. Концептуальные основы политической категории федерализма//Credonew. – 2000. – № 1. – С. 39; Соловьев Э. В. Федерация. Федерализм. Энциклопедия. – М., 2000. С. 590.

которая служит его приметой, знаком<sup>167</sup>. Соответственно, не будет основным признаком федерации наличие гражданского общества или гетерогенного общества, поскольку данные характеристики не позволят отграничить федерацию от унитарного государства и конфедерации.

Научное сообщество едино в том, что особенностью федеративного государства является предоставление субъектам федерации свободы в определенных сферах, поэтому целесообразно выделять две группы признаков федерации. Первую группу составляют признаки, определяющие исключительность федерального центра, вторую – признаки, определяющие границы самостоятельности субъектов.

К признакам федерации, определяющим исключительность федерального центра, можно отнести:

- единую суверенную власть;
- единую денежную систему;
- единую систему вооруженных сил;
- единое гражданство.

К признакам, определяющим границы самостоятельности субъектов, следует отнести:

- деление территории федеративного государства на субъекты;
- разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами;
- наличие двухуровневой правовой системы;
- наличие двухуровневой системы органов государственной власти;
- отсутствие у субъектов права выхода из состава федерации.

Это наиболее существенные и присущие всем федеративным государствам признаки, их перечень не является исчерпывающим.

В качестве основных объектов для проведения сравнительного анализа выбраны такие федеративные государства как Германия, Россия и Австрия.

---

<sup>167</sup> Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка//URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=57180> (дата обращения: 20.02.2017).

Данные европейские федерации объединяет наличие в праве «римских корней» и принадлежность к романо-германской правовой системе, а также историческая связь и сотрудничество в различных сферах, как на уровне федеральных центров, так и на уровне субъектов. Необходимо отметить, что в России и Германии конституции представляют собой единый документ, в Австрии – свод документов: Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г. (в редакции 1929 г. с последующими поправками); Основной закон государства от 21 декабря 1867 года об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете; Закон от 27 октября 1862 года об охране неприкосновенности жилища; Решение Временного Национального собрания от 30 октября 1918 года; Закон от 3 апреля 1919 года об изгнании из страны и конфискации имущества Габсбург-Лотарингского дома; Закон от 3 апреля 1919 года об упразднении дворянства, светских рыцарских и дамских орденов и некоторых титулов и почетных званий. Кроме того, существует так называемая финансовая конституция – Федеральный конституционный закон 1948 г. о финансах, предусмотренный в ст. 13 Федерального конституционного закона 1920 г. Отдельные положения конституционного характера содержатся и во многих других федеральных актах (что допускается самой Конституцией в абз. 1 и 2 ст. 44)<sup>168</sup>.

Одним из важных признаков федеративного государства является разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами, который демонстрирует одновременно и сферы автономии субъектов и ограничения их свободы. Как писал А.С. Яценко в своем знаменитом труде «Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства», автономизм есть необходимое расчленение слишком

---

<sup>168</sup> Лексин И.В. Соглашение в системе австрийского федерализма//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обширной политической власти, одно из средств поддержания жизнеспособности в сильно разросшихся политических образованиях<sup>169</sup>.

Устойчивая правовая категория «разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами» несмотря, вроде бы, на очевидность своего содержания, является одной из проблемных вопросов юридической науки, исследованию которого посвящено множество диссертационных и монографических работ<sup>170</sup>. Важными составляющими данной категории являются понятия «предмет ведения» и «полномочия», при определении которых и возникают разногласия. Л.А. Тихомирова<sup>171</sup>, исследуя данную проблему, приходит к следующему выводу. «Относительно категории «предметы ведения» можно выделить две группы мнений: одни авторы считают, что под предметом ведения следует понимать сферу общественных отношений, сферу общественной жизни; другие – сферу деятельности государственной власти». На наш взгляд, наиболее полное определение данного понятия дано А.Н. Ерегиним: «предметы ведения - это закрепленные Конституцией РФ сферы общественной жизни и государственного устройства, в отношении которых полномочные субъекты (то есть публично-правовые образования – Российская Федерация и ее субъекты) имеют определенные властвующие возможности»<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1912. С. 359.

<sup>170</sup> См., например: Ким А.Н. Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: теоретико-правовые и организационные аспекты: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1996; Рябов Е. В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Казань, 2006; Столповская Н.Б. Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений: На примере Центрального федерального округа: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Белгород, 2008.

<sup>171</sup> См.: Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>172</sup> Ерегин А.Н. Актуальные проблемы в сфере разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами//Актуальные проблемы современного

Соответственно, мы придерживаемся точки зрения авторов второй группы. Под полномочиями следует понимать права (возможности) и обязанности (управление, регулирование и т.д.) государственного органа.

Для уточнения категориального аппарата дадим определение понятию «компетенция», оно не так часто используется, но является смежным с исследуемыми институтами. Под компетенцией следует понимать совокупность властных полномочий органа государственной власти по определенным предметам ведения.

Таким образом, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами осуществляется в целях рационального и сбалансированного распределения государственных функций между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов. Весьма ценное и актуальное замечание сделал С.Ю. Наумов, что разграничению подлежат не только полномочия и ресурсы для их выполнения, но и ответственность органов власти за надлежащую реализацию<sup>173</sup>.

Не менее важную роль в исследуемом вопросе играют способы разграничения предметов ведения и полномочий. Конституционный способ является основополагающим, конституцией определяются возможности использования и других способов. В исследуемых государствах Основные законы<sup>174</sup>, кроме конституционного способа, содержат положения о еще двух: в России – это договорный (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ) и законодательный (ст. 76 Конституции РФ); в Германии и Австрии – законодательный (ст. 71, 72 Основного закона Германии; ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 2 ст. 14 и др. Конституции Австрии) и согласительный, который

---

права. Материалы XIV студенческой научно-практической конференции. – Архангельск: Изд-во Поморский гос. ун-т. – 2007. – С. 118.

<sup>173</sup> См.: Наумов С.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти в Российском федеративном государстве//Вестник Поволжского института управления. – 2002. – № 2. – С. 29.

<sup>174</sup> В рамках данного исследования Конституция и Основной закон используются как синонимы.

предусматривает возможность сотрудничества федерального центра и земель на основе соглашений (ст. 91-б, 91-с Основного закона Германии; ст. 15а Конституции Австрии). В ряде других федераций разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется двумя способами – конституционным и законодательным, например, в Бельгии, в Бразилии<sup>175</sup>. Далее рассмотрим, какое значение имеет каждый из указанных способов при разграничении предметов ведения и полномочий в социальной сфере.

**Конституционный способ.** В настоящее время юридической наукой не разработана идеальная формула конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами, каждая страна выбирает свой оптимальный вариант решения данного вопроса. В отдельно взятом федеративном государстве используются специфические методы распределения предметов ведения и полномочий, что делает это государство неповторимым в той же мере, в какой неповторима любая отдельно взятая человеческая личность<sup>176</sup>. Так, Основной закон Германии осуществляет разграничение компетенции в сфере законодательной (VII. Законодательство Федерации), исполнительной власти (VIII. Исполнение федеральных законов и федеральная администрация), а также в сфере судебной власти (IX. Правосудие). Конституция РФ разграничение по данному принципу не проводит, указывая, например, что к исключительному ведению Российской Федерации относится принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, что относится к сфере законодательной власти, и контроль за их соблюдением, что относится к сфере исполнительной власти. Такое смешение различных областей общественных отношений, государственных функций, отраслей законодательства научным сообществом нередко рассматривается как проблема<sup>177</sup>, либо как специфика,

<sup>175</sup> См.: URL: <http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 18 января 2018).

<sup>176</sup> Саленко А.В. Конституционные основы германского федерализма//Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 6. – С. 71 - 79.

<sup>177</sup> См., например: Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной

особенность<sup>178</sup> Конституции РФ. В Австрии действует свой метод разграничения полномочий. Конституция Австрии определяет:

1. Вопросы, по которым к ведению Федерации относятся законодательство и исполнительная деятельность;
2. Вопросы, по которым к ведению Федерации относятся законодательство, а к ведению земли – исполнительная деятельность;
3. Вопросы, по которым к ведению Федерации относятся установление общих принципов законодательства, а к ведению земли – издание конкретизирующих законов и исполнительная деятельность;
4. Вопросы, по которым к ведению земель относятся законодательство и исполнительная деятельность.

Конституция Германии, осуществляя разграничение компетенции в сфере законодательства, определяет исключительную законодательную компетенцию Федерации и конкурирующую законодательную компетенцию. Конституция РФ также осуществляет разграничение предметов ведения и приводит перечень сфер исключительного ведения Федерации и совместного ведения федерального центра и субъектов. Основные законы Германии и России не приводят перечни предметов ведения субъектов и используют схожие широкие формулировки, применяя тем самым метод остаточной компетенции. Статья 73 Конституции РФ содержит положение о том, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Ч. 1 ст. 70 Основного закона

---

власти//Журнал российского права. – 2002. – № 8. – С. 29.; Конюхов И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 483.; Лысенко А.В. О проблемах разграничения полномочий в субъектах РФ. – М., 1996. С. 88.; Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции//Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С. 36.

<sup>178</sup> Филиппова Н.А. Разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: особенности национальной модели и новая региональная политика//Политическая экспертиза: ПОЛИТЕКС. – 2007. – № 3. – С. 3.

Германии указывает, что земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации. Несмотря на то, что Конституция Австрии определяет вопросы, по которым к ведению земель относится законодательство и исполнительная деятельность (только в сфере образования), она подобно России и Германии содержит положение о применении метода остаточного принципа в отношении земель (ст. 15 Конституции Австрии).

При решении проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами государства избираются различные конституционные методы, они схожи, но не идентичны.

Фундаментом разграничения предметов ведения и полномочий в социальной сфере в России и Германии является положение о социальном государстве (ст. 7 Конституции РФ и ст. 20 Основного закона Германии). Именно эти нормы предполагают обязанность государства создавать условия для достойной жизни гражданам своей страны и оказывать помощь социально уязвимым слоям населения. В Конституции РФ, как правильно заметил В.В. Лазарев, «уже в Преамбуле указаны исторически сформировавшиеся гражданские и общественные ценности, которые являются основополагающими для обеспечения благополучия граждан России»<sup>179</sup>. Эффективное исполнение данной обязанности возможно только при активизации совместных ресурсов федерального центра и субъектов (земель), именно такую тактику избрали конституции анализируемых федеративных государств.

Помимо конституционных норм, в соответствии с которыми государство провозглашает себя социальным, большое значение имеют и другие положения Основного закона, которые определяют векторы направления социальной деятельности всех органов государственной власти.

---

<sup>179</sup> Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 42.

К таковым, например, относятся ст.ст. 37, 38, 39, 41, 43, 44 Конституции РФ и ст. ст. 6, 7, 12 Основного закона Германии. Нормы главного закона России определяют принципы деятельности во всех сферах социальной функции государства, в Германии конституционные нормы регламентируют более детально лишь некоторые стороны исследуемого явления.

Австрия в своей Конституции не провозглашает себя социальным государством, поскольку принималась в период, когда социальная функция еще не стала приоритетным направлением деятельности государства. Основной закон Австрии содержит ряд положений, которые позволяют сделать вывод об актуальности социальной функции (ст. ст. 17, 17а Основного закона государства от 21 декабря 1867 года об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете). Австрия является не единственной федерацией, где отсутствует конституционное положение о социальном государстве. Бразилия относится к данной категории, но в статье 3 Конституции Бразилии установлены цели Федеративной республики Бразилии, в числе которых «уничтожение бедности и маргинализации и сокращение социальных и региональных неравенств; содействие благосостоянию всех независимо от происхождения, расы, пола, цвета кожи, возраста или любых иных различий»<sup>180</sup>.

Конституция РФ к ведению Российской Федерации относит установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. е, ст. 71 Конституции РФ). Основной закон Германии возлагает обязанности определения основных направлений политики на Федерального канцлера (ст. 65 Основного закона Германии), при этом при разграничении законодательной компетенции относительно социальных вопросов на Федерацию возложено лишь пенсионное обеспечение инвалидов войны и

---

<sup>180</sup> См.: URL: <http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 19 января 2018).

членов семей лиц, погибших на войне, и забота о бывших военнопленных (п. 13, ч. 1, ст. 73 Основного закона Германии).

При определении вопросов совместного ведения Федерации и субъектов (земель) в Конституциях России и Германии, необходимо отметить, что социальным проблемам уделено значительное внимание.

В ст. 72 Конституции РФ содержится ряд широких норм (пп. а, б, о), которые не являются «чисто социальными», но имеют отношение и к данной сфере, так и более узких норм, которые относятся исключительно к социальной функции государства (пп. е, ж, з, к). К первой группе норм ст. 72 Конституции РФ относятся следующие положения. Во-первых, все законодательство не должно противоречить нормам Конституции РФ, в том числе и положению о социальном государстве; во-вторых, защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальных прав и свобод; в-третьих, федеральный центр осуществляет координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, в том числе и сотрудничество по социальным вопросам (субъекты часто привлекают инвесторов иностранных государств для реализации различных социальных программ). Подтверждением этого является многолетнее сотрудничество Вологодской области с регионом Ганновер в Германии. Так, на встрече партнеров, которая прошла 14 февраля 2017 года, Президент региона Ганновер Хауке Ягау отметил, что «наше взаимодействие не ограничивается только вопросами экономики. Мы планируем совместно развивать культурные и гуманитарные направления, проекты по обмену для молодежи и студентов. На уровне региона мы не можем заниматься геополитикой, но мы можем внести свой вклад в укрепление партнерства между нашими странами»<sup>181</sup>. В 2017 году исполнилось 22 года сотрудничества Комитета по

---

<sup>181</sup> Официальный портал Правительства Вологодской области [Электронный ресурс] URL: [http://vologdaoblast.ru/novosti/nesmotrya\\_na\\_sanktsii\\_evrosoyuza\\_vologodskaya\\_oblast\\_narashchivaet\\_torgovo\\_ekonomicheskie\\_svyazi\\_s\\_germaniyey/?sphrase\\_id=4092685](http://vologdaoblast.ru/novosti/nesmotrya_na_sanktsii_evrosoyuza_vologodskaya_oblast_narashchivaet_torgovo_ekonomicheskie_svyazi_s_germaniyey/?sphrase_id=4092685) (дата обращения: 01 марта 2017).

образованию Санкт-Петербурга и организации «КультурКонтакт Австрия» (сотрудничество осуществляется с 1995 года). За это время реализовано множество совместных проектов по оценке качества образования, обучению детей мигрантов, повышению информационной компетентности педагогов и др. В апреле 2017 года стороны договорились развивать совместные проекты в области экологии и поддержки молодых учителей<sup>182</sup>. Ко второй группе норм ст. 72 Конституции РФ относятся положения, определяющие основы образования, здравоохранения, социального обеспечения, занятости населения.

Основной закон Германии, регламентируя конкурирующую законодательную компетенцию, также большое внимание уделяет социальным вопросам. Среди них социальное обеспечение, вопросы занятости, сфера образования и здравоохранения (п. 7, 12, 13, 19, 19-а, 26, 33 ч. 1 ст. 74 Основного закона Германии). Отметим, что к последним двум особое отношение, более детальное, не характерное для конституционного регулирования.

Нововведением реформы федерализма в Германии является наделение земель правом принятия законодательного акта, отклоняющегося от федерального. Сферы, где действует данное право, определены ст. 72 Основного закона Германии. Применительно к данному исследованию интерес представляет п. 6 ч. 3 ст. 72 Основного закона Германии, который устанавливает среди прочих сфер прием в высшие учебные заведения и выдача дипломов об их окончании.

В Австрии, в отличие от Германии и России, используется свой метод разграничения полномочий, весьма сложный для восприятия, отсутствуют понятия «совместного ведения» или «конкурирующей компетенции» и при решении вопроса разграничения полномочий и предметов ведения указываются конкретные полномочия. Конституция Австрии возлагает

---

<sup>182</sup> Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/educ/news/111496/> (дата обращения: 20 января 2018).

законодательное регулирование социальной сферы в большей степени на федерацию. Можно выделить две группы вопросов, по которым федеральным центром принимаются законы:

1. Законодательное регулирование сфер социальной функции осуществляется только Федерацией (в данную группу относятся вопросы труда и занятости; социального страхования; здравоохранения; демографической политики, в той части, в которой она касается предоставления пособий на детей и компенсаций в интересах семьи; народного жилищного обеспечения; образования).

2. Федерацией осуществляется установление общих принципов законодательства (в данную группу относятся вопросы призрения бедных; демографической политики, когда это не подпадает под действие статьи 10 Конституции Австрии; народных попечительских учреждений; социального обеспечения материнства, младенчества и юношества; лечебных заведений и учреждений социального обеспечения; установления требований, предъявляемых с точки зрения нужд здравоохранения к курортам, курортным заведениям и учреждениям; трудового права, в том числе защиты прав рабочих и служащих, занятых в сельском и лесном хозяйстве; вопросы в сфере образования).

Подобно Германии, в Австрии большое внимание уделяется образованию, очень подробно регламентируются полномочия, только в данной сфере землям предоставляется возможность законодательства.

Следует отметить, что положения Конституции РФ в сфере разграничения предметов ведения и полномочий отличаются своим постоянством. С момента принятия Конституции Российской Федерации корректировке подвергался лишь пункт «о» ст. 71, при этом нельзя назвать данные изменения существенными, они больше редакционного характера. Основной закон Германии и Конституция Австрии не отличаются фундаментальностью положений в сфере разграничения предметов ведения и полномочий. В Германии из семнадцати пунктов ст. 73, которая

устанавливает исключительную законодательную компетенцию Федерации, не вносились изменения только в шесть положений, все остальные либо подвергались редакции, либо включены дополнительно. Аналогичная ситуация и с содержанием ст. 74, которая регулирует конкурирующую законодательную компетенцию. Из тридцати шести пунктов первой части не корректировались девять положений. Серьезные изменения в исследуемой сфере в Германии произошли в 2006 году в рамках реформы федерализма. В Австрии с 1920 года было принято более 200 поправок к Конституции.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что каждая федерация выбирает свои конституционные методы разграничения предметов ведения и полномочий с учетом накопленного мирового опыта федеративных отношений, принимая во внимание личные исторические, национальные и другие особенности. Существует множество мнений оптимизации и усовершенствования проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах. Например, среди отечественных юристов имеется точка зрения об упразднении сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, «так как она является источником перманентной напряженности и конфликтности во внутрифедеративных отношениях»<sup>183</sup>. Решение данного вопроса видится в закреплении в Конституции РФ четкого перечня исключительной компетенции Федерации и субъектов Федерации<sup>184</sup>. На наш взгляд, подобная трансформация федеративных отношений не даст гарантию истребления всех проблем, возникающих при определении вопросов ведения и полномочий федерального центра и субъектов. Такая изолированность может привести к крайностям (либо жесткой централизации, либо необоснованной и

---

<sup>183</sup> Авершин В.В. Совершенствование системы разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: проблемы и перспективы//Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Том 2. – 2007. – № 41. – С. 77.

<sup>184</sup> См., например: Там же. С. 78; Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность//Государство и право. –2002. – № 5. – С. 11.

неэффективной свободе субъектов). Имеется точка зрения о заимствовании опыта Германии относительно конкурирующей компетенции<sup>185</sup>, при которой субъекты утрачивают законодательные права по вопросам конкурирующей компетенции, когда Федерацией они реализованы. У подобных реформаторских предложений имеется минус в том, что такие преобразования предполагают существенные корректировки положений Конституции, процедура внесения которых весьма продолжительная и, возможно, окажется не оправданной.

**Законодательный способ.** Конституционный способ разграничения предметов ведения и полномочий, безусловно, является определяющим, все остальные производны от него и носят уточняющий характер. При разграничении полномочий в социальной сфере множество более конкретных вопросов решает законодательный способ. В России основополагающим законодательным актом в рамках данного способа является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>186</sup> (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ). Глава VI.1 регулирует общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Статья 26.3 данного закона, определяя финансовую сторону реализации полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, которые осуществляются за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, разъясняет сферы самостоятельности субъектов. В данный перечень входят и вопросы социального развития.

---

<sup>185</sup> См., например: Саленко А.В. Россия – унитарная Федерация: парадокс или реальность?//Правоведение. – 2001. – № 2. – С. 66.

<sup>186</sup> Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

Помимо вышеназванного законодательного акта, вопросам разграничения полномочий в социальной сфере уделяют внимание законы, регулирующие сферы социальной функции. Например, ст. ст. 4, 5 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>187</sup>, ст. ст. 7, 7.1, 7.1-1 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>188</sup>, глава 2 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>189</sup>, ст.ст. 6, 7, 8, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>190</sup> и т.д.

При анализе вышеназванных законов нетрудно заметить, что чаще всего в рамках законодательного способа осуществляется разграничение полномочий и компетенции, что доказывает его уточняющий характер.

Как и Конституция РФ, Основной закон Германии и Конституция Австрии «содержат отсылку к федеральному регулированию тех или иных вопросов»<sup>191</sup>. Законодательный способ разграничения предметов ведения и полномочий в Германии реализуется несколько иначе, действует механизм блокирующего законодательства. Законы, изданные федерацией по предметам совместного ведения (конкурирующее законодательство), обладают блокирующим действием, что делает невозможным издание законов землями<sup>192</sup>. Как и в России, федеральное законодательство в Германии содержит положения о разграничении полномочий между центром

---

<sup>187</sup> Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.

<sup>188</sup> Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915.

<sup>189</sup> Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

<sup>190</sup> Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

<sup>191</sup> Сыманюк Н.В. Порядок распределения компетенции в России и Германии: сравнительно-правовой аспект//URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=4527> (дата обращения: 16.03.2017).

<sup>192</sup> См.: Там же.

и землями. Например, Социальный кодекс<sup>193</sup> (основной закон в исследуемой сфере) решает данный вопрос.

**Договорный способ.** Самым важным документом в рамках данного способа в России является Федеративный договор от 31 марта 1992 года<sup>194</sup>, который состоит из трех документов. Федеративный договор сыграл огромную роль в укреплении федеративных отношений на первоначальном этапе их становления. Его положения и составили основу главы 3 Конституции РФ. В настоящее время наличие в правовой системе России и действие данного документа вызывает множество нареканий у научного сообщества<sup>195</sup>.

Нельзя вычеркнуть из истории развития федеративных отношений и «договорный бум», который пришелся на середину 1990-х гг. В рамках

---

<sup>193</sup> Портал Федерального законодательства Германии [Электронный ресурс] URL: <http://www.gesetze-im-internet.de> (дата обращения: 08.11.2017).

<sup>194</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»//Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994; Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992)//Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994; Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»)//Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

<sup>195</sup> См., например: Батюк А.В. Роль договорных отношений в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов//Законотворческая деятельность Российской Федерации: Материалы конференции; под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП, 1998. – С. 64-66.; Журавлев М.П. Договорный порядок разграничения предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ//Законотворческая деятельность Российской Федерации: Материалы конференции; под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП, 1998. – С. 15-16.; Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации//Право и экономика. – 2003. – № 9. – С. 32-39.

данного процесса было заключено 42 договора федерального центра с субъектами. Не углубляясь в подробности их содержания, которое в большинстве своем противоречило нормам Конституции РФ и федерального законодательства, «в целом они стали вынужденной уступкой со стороны федерального центра во избежание серьезных конфликтов и сепаратистских тенденций»<sup>196</sup>. В настоящее время действует только Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан<sup>197</sup> (далее – Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения). В части разграничения предметов ведения и полномочий данный договор дублирует положения Конституции РФ. Для данного исследования интерес представляет статья III Договора Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения, которая определяет перечень совместных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Республики Татарстан. Указанная статья содержит следующие положения относительно социального развития:

проведение общей политики в социальной сфере: занятости населения, миграционных процессов, социальной защиты, включая социальное обеспечение (ч. 15 ст. III);

координация деятельности по вопросам здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; подготовка национальных кадров для школ, учебных заведений, учреждений культуры, средств массовой информации и других учреждений и организаций; обеспечение дошкольных учреждений и

---

<sup>196</sup> Чертков А. Н., Кистринова О.В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность//Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 19.

<sup>197</sup> Вестник ВАС. – 1994. – № 6.

учебных заведений литературой на родном языке; координация научных исследований в области истории, культуры народов и их языков (ч. 16 ст. III).

Подобно законодательному способу, нормы договора являются уточняющими, развивающими нормы Конституции РФ.

**Согласительный способ.** Возможность сотрудничества федерального центра с землями на основе соглашения предусмотрена Основным законом Германии. Для данного исследования интерес представляет ст. 91-b Основного закона Германии. Федерация и земли на основе соглашений могут сотрудничать в случаях межрегионального значения для содействия:

1. центрам и научным исследовательским проектам вне высших учебных заведений;
2. научным и исследовательским проектам в высших учебных заведениях;
3. строительству для проведения исследований в высших учебных заведениях, включая крупное оборудование.

Соглашения, регулирующие вопросы высших учебных заведений, требуют согласования всех земель.

Такое сотрудничество происходит в целях повышения эффективности образования в сопоставлении с международным опытом.

Данный способ отличается от действующего в России договорного, поскольку сотрудничество осуществляется относительно конкретной сферы общественных отношений.

Статья 15a Конституции Австрии устанавливает возможность заключения соглашений между Федерацией и землями по вопросам своей компетенции. Такие соглашения заключаются регулярно и обычно имеют узкую предметную направленность (например, о сокращении выбросов углекислого газа, об экономии энергии или об эффективном использовании энергии, о реформировании здравоохранения, о финансировании стационарных клиник, о финансировании университетов). Соответственно,

Федеральное и земельные правительства постоянно являются участниками десятков соглашений<sup>198</sup>.

Таким образом, федерация представляет собой сложное, составное государство, особенностью которого является предоставление субъектам свободы в определенных сферах, поэтому целесообразно выделять две группы признаков федерации. Первую группу составляют признаки, определяющие исключительность федерального центра, вторую – признаки, определяющие границы самостоятельности субъектов.

Одним из признаков второй группы является разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами, основным назначением которого является сбалансированное распределение государственных функций и ответственности за их выполнение между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов.

Важную роль играют способы разграничения предметов ведения и полномочий. Конституционный способ является основополагающим, конституцией определяются возможности использования и других способов. Конституция РФ, кроме указанного, называет еще два: договорный и законодательный. Основной закон Германии и Конституция Австрии также предусматривают еще два способа: законодательный и согласительный.

Анализ положений конституций показывает, что в федеративных государствах реализация социальной функции находится в совместном ведении федерации и субъектов. Конституции исследуемых государств, используя различные методы, большое внимание уделяют разграничению компетенции в сфере законодательства. Установление основных направлений социальной политики в рассматриваемых государствах возложено на федерацию (в Германии и России имеются широкие формулировки, в Австрии данный вопрос детально проработан). В Германии и России в

---

<sup>198</sup> Лексин И.В. Соглашения в системе австрийского федерализма//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

совместном ведении федерального центра и субъектов находятся идентичные сферы социальной функции: социальное обеспечение, вопросы занятости, образование и здравоохранение, в Австрии только образование относится к сфере совместного ведения федерации и земель.

Конституции тщательно регламентируют вопросы ведения федерального центра. В исследуемых конституциях используется метод остаточной компетенции (вне пределов ведения федерации и полномочий федерации по предметам совместного ведения субъекты обладают всей полнотой государственной власти). При разграничении полномочий в социальной сфере множество более конкретных вопросов решают законодательный и согласительный способы, в рамках которых определяются полномочия и федерального центра, и субъектов. С помощью законодательного и согласительного способа определяется механизм реализации социальной функции, инструменты доведения мер социальной поддержки до адресата.

## **§ 2. Эволюция федеральной компетенции при решении социальных вопросов**

Анализируемые государства являются молодыми федерациями, практика выстраивания федеративных отношений не исчисляется несколькими столетиями. Путь к утверждению федеративного государственного устройства в исследуемых странах сопровождался сложными политическими и социальными процессами. Выделяют множество причин избрания данной формы: историческое наследие, масштабность территории, полиэтнический характер населения, возможность сохранения целостности государства. Относительно Австрии, Германии и России в науке высказывается мнение о том, что строительство федеративных отношений – сознательный выбор, основой которого является эффективное управление с учетом мнения людей.

Для определения динамики роли федерального центра в решении вопросов социального развития необходимо обратиться к истории становления федерации.

Законодательное построение федеративных отношений в России начинается с приходом советской власти. Все Конституции страны Советов исходили из принципа разделения предметов ведения и полномочий между СССР и союзными республиками. В силу конституционных положений суверенитет союзных республик был ограничен по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляла свою государственную власть самостоятельно (глава 3 Конституции СССР 1923 г.<sup>199</sup>; ст. 15 Конституции СССР 1936 г.<sup>200</sup>; ст. 76 Конституции СССР 1977 г.<sup>201</sup>). Для Конституций СССР характерно определение предметов ведения только Союза, совместной компетенции не

---

<sup>199</sup> СУ РСФСР. – 1923. – № 81. – Ст. 782.

<sup>200</sup> Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.

<sup>201</sup> Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

выделялось, предметы ведения республик определялись по остаточному методу. Вопросы социального развития относились к предметам ведения СССР. В каждой последующей конституции увеличивалось количество положений, регулирующих вопросы социальной сферы.

Конституция СССР 1923 г. в исследуемой области перечисляет только те сферы социальной функции, которые относятся к ведению Союза (установление основных законов о труде; установление общих начал в области народного просвещения; установление общих мер в области охраны народного здоровья). Конституция СССР 1936 г. расширяет список предметов ведения Союза в социальной сфере, добавив установление основ законодательства о браке и семье. Более глобальным нововведением является включение в содержание Основного закона главы X, которая регулировала основные права и обязанности граждан. Среди социальных прав Конституция закрепляла право на труд, право на отдых, право на образование, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности. С ростом значения вопросов повышения благосостояния советского народа, увеличивается и количество конституционных положений социальной направленности. Конституция СССР 1977 г. включала главу 3 о социальном развитии и культуре, нормы которой в дальнейшем вошли в Конституцию 1993 г. в доработанном виде. В соответствии с Конституцией 1977 г. государство способствует усилению социальной однородности общества, а также ставит своей целью расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности (данное положение имеет сходство со ст. 7 Конституции РФ, которая провозглашает Россию социальным государством). Государство берет на себя заботу об улучшении условий и охране труда, развитии государственной системы здравоохранения, социального обеспечения, народного образования. В Конституции 1977 г. расширен перечень социальных прав. Данный Основной закон наряду с предметами ведения Союза, которые претерпели изменения

по сравнению с предыдущей конституцией и тракуются очень широко, устанавливает и основу реализации полномочий для республик. В соответствии со ст. 77 Конституции СССР 1977 г. Союзная республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, способствует осуществлению на этой территории полномочий Союза ССР, проводит в жизнь решения высших органов государственной власти и управления СССР.

Форма государственного устройства СССР всегда была одной из обсуждаемых проблем в юридической науке. Конституция 1977 г. внесла некоторую ясность, определив Союз Советских Социалистических Республик единым союзным многонациональным государством, образованным на основе принципа социалистического федерализма. При этом конституционные положения предусматривали такие признаки СССР, которые характерны для конфедерации. На деле советский федерализм оказался разновидностью унитаризма, поскольку страной руководила КПСС – партия, основанная на жестком подчинении нижестоящих уровней вышестоящим<sup>202</sup>. Важными положительными моментами является практика закрепления предметов ведения Союза, предоставление республикам самостоятельности, хоть она была не реализуемой, введение и развитие положений о социальной направленности государства, что стало предпосылкой и основой для провозглашения в Конституции 1993 г. России социальным федеративным государством.

Советский этап можно охарактеризовать как время действия сильной центральной власти, республики были лишены всякой инициативы, в их круг задач входило исполнение союзного законодательства и претворение в жизнь политики партии КПСС. После принятия Конституции 1993 г. роль Федерации ослабла, на какое-то время Россия встала на путь создания

---

<sup>202</sup> См.: Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы Российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: Автореферат... доктора юр. наук. Тюмень, 2009. С. 26.

конфедерации. В научной литературе этот период получил название «парад суверенитетов». Субъекты принимали декларации о своем суверенитете, проводили референдумы по данному вопросу, получила развитие практика заключения Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между центром и субъектами, которые, как уже было отмечено в данной работе, имели положения, противоречащие Конституции. Невозможно однозначно оценить данный переходный период от жесткой централизации до поиска сбалансированного разграничения предметов ведения и полномочий, он имеет и плюсы, и минусы. Построение государства с новой для людей экономической, политической и социальной основой не может проходить бесследно, в период перестройки произошла переоценка самостоятельности субъектов. В дальнейшем в России вновь начался процесс централизации, Федерация стала возвращать себе позиции лидера в федеративных отношениях.

В Германии практика действия Конституции как основного закона государства началась раньше, чем в России. После объединения государств Германии в Северо-Германский Союз была принята Конституция от 16 апреля 1867 года, провозгласившая государство союзным. Входившие в состав государства стали подчиняться органам государственной власти Союза и передали им часть полномочий. Положения Конституции Северо-Германского Союза 1867 г. легли в основу Конституции Германской Империи 1871 г. Подобно Конституциям СССР она определяла сферы надзора и законодательства со стороны империи, в числе которых отсутствовали вопросы социального развития.

Следующим этапом развития федеративных отношений в социальной сфере стало принятие Веймарской конституции 1919 г.<sup>203</sup> Методы разграничения предметов ведения и полномочий между центром и землями

---

<sup>203</sup> Интернет-портал Юридического факультета СПбГУ [Электронный ресурс] URL: <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261> (дата обращения: 22.03.2017).

были заложены именно этим документом. Статья 6 предусматривала сферы исключительного законодательства империи, статья 7 – сферы законодательства империи, под которыми подразумевалась конкурирующая законодательная компетенция. В подтверждение этого ст. 12 устанавливала, что до тех пор и в той мере, поскольку империя не пользуется своими законодательными правами, земли сохраняют законодательную власть. Это не распространяется на круг исключительной законодательной компетенции империи. В сфере конкурирующего законодательства Веймарская конституция уделял большое внимание социальной сфере. Это – благотворительность и попечение о странствующих; политика народонаселения, попечение о материнстве, младенчестве, детстве и юности; здравоохранение; рабочее право, страхование, охрана рабочих и служащих, а также приискание труда; попечение об участниках войны и их сиротах. Часть вторая Веймарской конституции 1919 г. включает основные права и обязанности. Среди социальных прав устанавливается право на образование, определяется широкое социальное страхование (для сохранения здоровья и работоспособности, для охраны материнства и для предупреждения экономических последствий старости, недугов и различных жизненных случайностей). Так же под охраной государства находятся семья и дети, в том числе и внебрачные.

После завершения Второй мировой войны Германия была поделена на две части, в которых существовали разные конституции. В рамках данного исследования интерес представляет Конституция ГДР 1949 г., которая действует и в настоящее время с множеством изменений и дополнений. Статья 20 Конституции ГДР 1949 г. провозгласила государство федеративным и социальным. Данное положение разрешило проблему с формой территориального устройства и закрепило за государством обязанность по заботе о социальном благополучии своих граждан. Глава VII провозгласила те методы разграничения предметов ведения и полномочий, которые действуют до сих пор. Надо отметить, что сферы, подведомственные

федеральному центру и землям, претерпели существенные изменения. В первой редакции к исключительной законодательной компетенции Федерации относилось всего 11 сфер (сейчас их 17), среди которых имеющих социальную направленность, не было. Конкурирующая компетенция также была более узкой, нежели сейчас, вопросы реализации социальной функции входили именно в данную область предметов ведения. Среди них: государственное (общественное) попечение; обеспечение инвалидов войны и родственников погибших, попечение над бывшими военнопленными и уход за воинскими могилами; трудовое право, включая устав о предприятиях, охрану труда и трудоустройство, а также социальное страхование, включая страхование по безработице; поощрение научных исследований; мероприятия против распространения общепасных и инфекционных заболеваний, как среди населения, так и среди животных, допуск к врачебным и другим медицинским профессиям и лечебной деятельности, обращение с лекарствами, лечебными и наркотическими средствами и ядами. Со временем какие-то сферы перекочевали в исключительную законодательную компетенцию Федерации, например, обеспечение инвалидов войны и родственников погибших, попечение над бывшими военнопленными и уход за воинскими могилами. Другие претерпели изменения в наименовании с учетом требований современности, это касается п. 7 ч. 1 ст. 74 (было – государственное (общественное) попечение; стало – государственное социальное обеспечение). Некоторые сферы расширили свое содержание. Так, п. 13 ч. 2 ст. 74 помимо поощрения научных исследований, в редакции 1949 года, сейчас включает и регулирование субсидий на образование. Большая часть таких изменений была введена в результате реформы федерализма 2006 года.

Необходимо остановиться на дополнительном инструменте разграничения предметов ведения и полномочий в Германии, который действовал до 2006 года. Это – право федерального центра издавать рамочные законы по определенным вопросам, в числе которых были общие

принципы в области высшего образования. Издание основ законодательства в СССР по своему назначению схоже с рамочным законодательством Германии. На наш взгляд, главными целями подобного рода законов являются сокращение самостоятельности субъектов (земель) и установление дополнительного контроля над ними.

Первые Конституции Германии, как и Конституции СССР, определяли государство союзным, что создавало почву для дискуссий относительно формы государственного устройства. Проблемной сферой были и методы разграничения предметов ведения и полномочий. Представляет интерес процесс разрастания закрепления в конституциях сфер социальной функции. Каждая следующая конституция становилась все более социальной, это касается как России, так и Германии, каждая следующая конституция содержала все большее количество положений, регулирующих социальную функцию государства. Современные конституции четко определяют исследуемые государства федеративными, и каждая из конституций содержит исчерпывающий перечень предметов ведения и полномочий Федерации и совместной компетенции, при этом большое внимание уделяется социальной сфере.

Исследователи выделяют пять этапов развития федеративных отношений в Австрии<sup>204</sup>, при этом отмечают, что объективно говоря, возможностей для федерализма в Австрии до 1918-1920 гг. просто не существовало. В 1920 году в Австрии принимается конституция, которая действует по сей день, с многочисленными поправками.

В первой редакции Конституции 1920 г. распределение задач произошло в пользу федерации (центра). У земель осталась культура, права на застройку территории, охотничьи права, организация школьного и народного образования, определение порядка экономической деятельности и

---

<sup>204</sup> См., например: Жиряков И.Г. Австрийский федерализм в 1918 - 1933 годах – важнейший этап в истории его развития//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Соломатин А.Ю., Корякина А.С. Австрийский федерализм//Наука. Общество. Государство. – 2015. – № 4 (12). – С. 37.

право на использование земельных участков. Все остальные функции были переданы исключительно федерации. Землям отводились лишь административные функции и предоставлялось право участия в разработке законодательства и управлении. Судебное дело являлось компетенцией только федерации<sup>205</sup>.

Серьезные изменения были внесены в Конституцию Австрии в 1929 году, которые были направлены на централизацию государства и в дальнейшем позиции федерального центра только укреплялись. Предполагалось, что соглашения (ст. 15а Конституции Австрии) будут способствовать укреплению сотрудничества между уровнями власти, преодолению несовершенств конституционного разграничения компетенции, деволюции полномочий, а, следовательно, усилению позиций земель. Однако любопытно, что, по оценкам некоторых австрийских специалистов, данный институт не оправдал возлагавшихся на него надежд, так как его использование не привело к преодолению доминирования федерации в сферах пересечения интересов уровней власти<sup>206</sup>.

В настоящее время научное сообщество отмечает, что для России, Германии и Австрии характерно наличие сильного центра, данный факт вызывает множество споров и все чаще в отношении территориального устройства данных государств употребляется понятие «унитарная федерация». Одной из причин централизации является построение социального государства, целью которого является обеспечение одинакового уровня жизни на всей территории страны независимо от экономической дифференциации регионов<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup>Цит. по: Ermacora F. *Osterreichischer Federalismus*. Wien. – 1976. – S. 59. // Жиряков И.Г. Австрийский федерализм в 1918 - 1933 годах – важнейший этап в истории его развития // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>206</sup>Лексин И.В. Соглашения в системе австрийского федерализма // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>207</sup>См.: Турусин С.В. Унитарный федерализм: сущность и исторические формы // Вестник Самарского государственного университет. – 2013. – № 8. – С. 77.

Подводя итог всему вышесказанному, отметим, что вопросы разграничения предметов ведения в социальной сфере всегда были острыми, поскольку сопряжены с серьезными финансовыми затратами. По мере увеличения роли социальной функции, увеличивается и федеральная компетенция в федеративных государствах. В исследуемых федерациях были периоды господства федерального центра в решении социальной сфере. В настоящее время в Германии, Австрии и России определено, что в целях эффективной реализации социальной функции, необходима совместная и согласованная работа центра и субъектов (земель).

Считаем, что федеральному центру необходимо обеспечить единообразное правовое регулирование на территории всей страны, в том числе и в социальной сфере, при этом предусмотрев пространство для самостоятельности субъектов (земель). Поскольку в выполнении социальных обязательств важной составляющей выступает финансовая сторона, то федерации необходимо выделять средства в полном объеме на совместные полномочия и на полномочия федерации, которые переданы на уровень субъектов (земель). В кризисные периоды субъекты (земли) нуждаются в большей поддержке. В эти моменты федеральный центр должен определить наиболее приоритетные сферы, проекты и программы, которые будут финансироваться за счет средств федерального бюджета. «В силу кризисного состояния экономики на первый план выходит задача эффективного распределения и перераспределения заведомо ограниченных ресурсов, отодвигая цель стабилизации и консолидации общества на дальнюю перспективу. Фактически это означает стремление минимизировать социальные расходы государства, наполнить новым содержанием принцип социальной справедливости. Как следствие, обнаруживается неэффективность (и невозможность) продолжения в неизменном виде социальной политики, чем и обусловлена задача реструктуризации

социальных обязательств государства»<sup>208</sup>. Для любого социального государства в такие периоды должно быть первоочередной задачей – сохранение социальной направленности бюджетной политики на всех уровнях. Федерации необходимо обеспечить контроль и надзор за реализацией законодательства, расходованием денежных средств, а также стимулировать субъекты к самостоятельности.

---

<sup>208</sup> Колотова Н.В. Выполнение государством социальных обязательств: современные проблемы.//Труды Института государства и права РАН. – 2016. – № 3. – С. 154.

### § 3. Организационно-правовые основы компетенции субъектов (земель) в социальной сфере

Важной составляющей федеративных отношений является предоставление свободы субъектам (землям), они берут на себя нагрузку решения более конкретных вопросов, обеспечивают адресность социальной помощи. Исследователи отмечают, что общим для Германии и России является «высокое социальное бремя субъектов федерации»<sup>209</sup>. Законодательство субъектов (земель) содержит массив социальных законов. Государственными органами власти субъектов (земель) обеспечивается информирование граждан о различных социальных проектах, социальных мероприятиях, мерах социальной поддержки и порядке их получения, деятельности различных социальных учреждений. Органы государственной власти субъектов (земель) реализуют предписания федеральных законов на своей территории с учетом мнения и менталитета населения.

**Компетенция в сфере законодательства.** В настоящее время законодательство субъектов (земель) исследуемых государств накопило опыт разработки нормативных правовых актов с учетом потребностей населения той или иной территории, финансовых возможностей, а также федеральных и международных стандартов. В Германии в каждой земле действует своя конституция, которая, подобно федеральной, устанавливает основы государственной власти, права и свободы граждан. Ст. 3 Конституции Баварии устанавливает, что она является юридическим, культурным и социальным государством. Кроме того Конституцией Баварии установлены основы в сфере воспитания и образования детей, труда и занятости. Статья 1 Конституции Нижней Саксонии провозглашает ее либеральной, республиканской, демократической и социальной землей. Подобно

---

<sup>209</sup> Сыманюк Н.В. Порядок распределения компетенции в России и Германии: сравнительно-правовой аспект URL:<http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=4527> (дата обращения: 19.03.2017).

Конституции Баварии, регулирует право на образование, особенности воспитания детей и молодежи, вопросы науки и искусства.

В каждой земле лантагами принимается большое количество законов. Законодательство Саксонии значительное внимание уделяет вопросам реализации социальной функции. Имеются специальные законы, которые регулируют такие сферы, как образование, социальное обеспечение, здравоохранение. Заслуживают внимания законы, которые способствуют предотвращению социальной изоляции пожилых людей и направлены на поддержку данной категории граждан.

В числе законодательных актов Нижней Саксонии есть Закон о больницах Нижней Саксонии, функционирует специальный комитет по укреплению безопасности пациентов и их защите. В целях помощи психически больным людям в рассматриваемой земле действует Закон Нижней Саксонии по оказанию помощи и защите психически больных. Законодательство земель регулирует и другие сферы в медицине. Например, Закон Нижней Саксонии о трансплантологии содержит положения о квалификации сотрудника по трансплантологии, требованиях к донорам, а также предусматривает ведение специального регистра населения для трансплантации органов. В Нижней Саксонии ряд законов защищают инвалидов от различного рода дискриминации. В соответствии с Законом Нижней Саксонии о равном участии лиц с ограниченными возможностями, немецкий язык признает язык жестов как самостоятельный. В землях Германии существуют специальные комиссары, которые защищают права инвалидов.

Органы государственной власти земель уделяют внимание политическому воспитанию и образованию подрастающего поколения. Школьники посещают лантаги и знакомятся с его деятельностью, проводятся семинары и стажировки для молодежи, в землях действуют молодежные парламенты.

Земли Австрии также имеют свои конституции. В отличие от федеральной Конституции, Конституция земли Бургенланд<sup>210</sup> в ст. 1 провозглашает себя социальным государством. Конституция Зальцбурга<sup>211</sup> целью земли определяет обеспечение развития, которое включает в себя экономические, социальные, медицинские и культурные потребности населения, а также ответственность за будущие поколения (ст. 9). Для достижения данной цели Конституция Зальцбурга предусматривает необходимость решения определенных задач (наличие современных средств по уходу и охране здоровья; наличие наилучших образовательных учреждений, развитие науки, искусства и культуры, уважение их свободы, независимости и разнообразия, сохранение ценностей культуры, а также возможность участия всех заинтересованных лиц в образовании и культурной жизни; создание условий для достойной жизни, особенно для тех, кто нуждается в помощи; поддержка пожилых и инвалидов; поддержка семьи и детей; создание равных возможностей и равенство для всех граждан страны, особенно для женщин).

В землях Австрии действуют различные социальные законы. Закон о поддержке семьи в Бургенланд (Bgl. Familien für der ungs-gesetz) определяет, что семья является фундаментальной основой человеческого общества. В обязанности семьи входит забота, воспитание, поддержка и поощрение детей. Семьям с детьми оказывается финансовая помощь, помощь в уходе за детьми, предоставляется школьное образование, оказывается поддержка многодетным семьям, а также помощь при покупке семейного автомобиля. Закон о социальной помощи (Burgenländ is ches Sozialhilfegesetz 2000) направлен на защиту и создание условий для достойной жизни тем, кто нуждается в помощи общества. Социальная помощь по указанному закону включает в себя помощь для обеспечения потребностей жизни (уход, скорая

---

<sup>210</sup> Информационная система права Австрии [Электронный ресурс] URL: <https://www.ris.bka.gv.at> (дата обращения: 23.01.2018).

<sup>211</sup> Там же.

помощь и т.д.), помощь в особых жизненных обстоятельствах, прочая помощь для людей с ограниченными возможностями, социальные услуги. Помощь может состоять в денежной выплате, натуральной форме или в личной помощи. Для людей с ограниченными возможностями меры социальной поддержки устанавливает Закон об инвалидах (Burgenländ is ches Behindertengesetz). В сфере здравоохранения в земле Бургенланд действует ряд законодательных актов, например, Закон о медицинских учреждениях (Burgenländ is ches Krankenanstaltengesetz 2000), в области образования – Закон образования и ухода за детьми (Burgenländ is ches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz 2009). Подобное социальное законодательство действует в каждой земле Австрии.

Уставы и конституции субъектов Российской Федерации устанавливают основы деятельности в социальной сфере. Так, в соответствии с п. к ч. 3 ст. 4 Устава Вологодской области<sup>212</sup> она самостоятельно определяет социально-экономическую политику области, принятие, исполнение областных программ в сфере государственного, экономического, социального, экологического, культурного развития области, развития физической культуры и спорта, социальной защиты населения. Глава 4 устанавливает основы социально-культурной политики области. Как и конституции земель в Германии, Устав Вологодской области регулирует основы политики субъекта в сфере воспитания, образования и здравоохранения. Статья 31 определяет основные принципы работы органов государственной власти области в сфере социальной защиты населения, среди которых:

- содействие обеспечению занятости трудоспособного населения;
- предотвращение снижения доходов малоимущих групп населения за счет реализации системы адресной социальной помощи;

---

<sup>212</sup> Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (ред. от 27.06.2017)//Красный Север. – 2001. – № 202-203.

- предоставление мер социальной поддержки категориям граждан, определенным федеральными законами и областным законодательством;
- повышение качества и расширение сферы социальных услуг, предоставляемых в домашних условиях нуждающимся гражданам пожилого возраста и инвалидам;
- развитие сети стационарных и полустационарных учреждений социальной защиты;
- обеспечение необходимых условий для реализации семьей своих функций и повышения качества жизни семьи;
- развития реабилитационных форм работы с инвалидами и другими категориями граждан.

Конституция Республики Карелия<sup>213</sup> устанавливает, что политика республики направлена на обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности. В Республике Карелия охраняется труд и здоровье людей, определяется прожиточный минимум, обеспечивается поддержка семье, материнству, отцовству, детству, инвалидам и пожилым гражданам, развивается система социальных служб, устанавливаются иные гарантии социальной защиты. В Республике Карелия создаются условия для культурного развития человека и общества, обеспечивается экологическая безопасность и рациональное природопользование. Взаимное уважение, добровольное и равноправное сотрудничество всех слоев общества, граждан всех национальностей составляют социальную основу Республики Карелия (ст. 4). Вторая глава Конституции Республики Карелия регулирует вопросы занятости населения (ст. 23), детства, материнства, семьи и образования (ст. 24), социальной помощи (ст. 25) и здравоохранения (ст. 27).

Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа<sup>214</sup> уделяет серьезное внимание социально-экономическому развитию (ст.13). В

---

<sup>213</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>214</sup> Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 1998 г. – № 10/1

11 главе Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа определяет вопросы развития системы социальной защиты населения, демографического развития, системы здравоохранения, образования, культуры, занятости, а также условия и возможности для социализации и самореализации молодежи.

В субъектах Российской Федерации разработаны и действуют законы, которые регулируют вопросы социальной сферы и направлены на защиту и улучшение положения различных категорий граждан. Так, в субъектах РФ оказывают поддержку семьям с детьми (Закон Вологодской области от 16.03.2015 № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области»<sup>215</sup>, Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 810-151 «О материнском (семейном) капитале в Санкт-Петербурге»<sup>216</sup>), инвалидам (Областной закон Ленинградской области от 17.07.2015 № 71-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Ленинградской области»<sup>217</sup>, Закон Вологодской области от 26.04.2007 N 1574-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, детей, являющихся ВИЧ-инфицированными»<sup>218</sup>), пенсионерам, имеющим различные заслуги (ветераны труда, участники Великой Отечественной войны и т.д.). Законодательством субъектов РФ предусмотрены различные меры поддержки для работников сферы здравоохранения, образования и безработным гражданам.

В Германии, Австрии и России субъекты (земли) уделяют серьезное внимание правовому регулированию социальной сферы. Конституции и уставы субъектов (земель) устанавливают основу и направления деятельности всех органов государственной власти субъекта (земли) по социальным вопросам, а также определяют те сферы социальной функции

---

<sup>215</sup> Красный Север. – 2015. – № 29.

<sup>216</sup> Санкт-Петербургские ведомости. – 2011. – № 240.

<sup>217</sup> URL: <http://www.lenobl.ru>.

<sup>218</sup> Красный Север. – 2007. – № 53.

государства, за эффективную реализацию которых ответственность возложена на субъекты (земли). Главные финансовые законы субъектов Российской Федерации имеют социальную направленность, большая часть расходов идет на реализацию социальной функции государства в субъектах.

**Компетенция в сфере исполнительной власти.** Органами исполнительной власти субъектов (земель) в Германии, России и Австрии реализуется целый комплекс полномочий в социальной сфере. Приводится в исполнение законодательство, меры социальной поддержки, социальные выплаты и социальные услуги доводятся до адресата. В субъектах (землях) разрабатываются и исполняются государственные программы, осуществляется информирование населения о возможности получения той или иной социальной поддержки, создаются различные социальные организации.

Правительствами субъектов (земель) Германии, Австрии и России разрабатываются государственные программы, нацеленные на качественные изменения в различных сферах социальной функции государства. Программы – это инструмент, позволяющий увязать расходы и ожидаемые результаты, что и составляет основную ценность программ как территориального управления<sup>219</sup>.

Правительство Нижней Саксонии считает одной из центральных задач своей деятельности обеспечение благополучия населения. На территории данной земли реализуется программа «Семья с будущим», на финансирование которой с 2007 по 2010 гг. было потрачено 100 млн. евро<sup>220</sup>. Программа направлена на развитие дошкольного образования и способствует устройству детей в детские сады до 3-х лет, поддерживает создание групп продленного дня и развивает систему совместимости труда и семьи. В Нижней Саксонии действует программа, нацеленная на укрепление

---

<sup>219</sup> См.: Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ//Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2. – С. 129.

<sup>220</sup> Официальный сайт правительства Нижней Саксонии [Электронный ресурс] URL: <http://www.ru.niedersachsen.de> (дата обращения: 28 марта 2017).

отношений между молодежью и пожилыми людьми. Программа развивает новые формы проживания пенсионеров, введение в магазинах продуктов, соответствующих возрасту данной категории населения, создает условия для участия пожилых людей в различных инновационных разработках.

В Нижней Саксонии действуют программы в сфере образования, которые развивают взаимоотношения высшей школы с производствами и предлагают дуальную форму обучения, в сфере труда и занятости, поддерживают научно-исследовательские учреждения.

В Саксонии разработана программа, направленная на содействие повышения социального статуса учителей, увеличения оплаты труда учителей, привлечения учителей, которые вышли на пенсию, на неполную ставку.

Земельные правительства в Австрии разрабатывают многочисленные программы социальной направленности.

Так, в Нижней Австрии в сфере труда и занятости действуют программы по следующим направлениям:

оказание помощи в трудоустройстве выпускникам университетов, молодым преподавателям, людям с ограниченными возможностями, пожилым и длительно безработным;

компенсация расходов на оплату проезда до работы, если расстояние составляет не менее 25 километров и не более 40 километров;

повышение квалификации;

поддержка женщин в вопросах трудоустройства («Девушки в технических профессиях», проведение ежегодного Girls Day в рамках которого женщины, которые добились успеха в нетипичных для слабого пола профессиях, рассказывают девочкам о своих обязанностях, как найти работу, какое образование необходимо).

В Нижней Австрии действуют программы, направленные на поддержку семьи (программа «Семейный паспорт», которая предоставляет различные льготы семьям, программы по уходу за детьми), молодежи (предоставление

студентам грантов до 100 евро в семестр), людей с ограниченными возможностями, пенсионеров, сферы образования (образование для взрослых, изучение иностранных языков (чешского, словацкого, венгерского)<sup>221</sup>.

В субъектах России разработаны различные социальные программы. Так, например, на территории Вологодской области в анализируемой сфере реализуется государственная программа «Социальная поддержка граждан в Вологодской области на 2014 - 2018 годы»<sup>222</sup>. Программа нацелена на повышение уровня и качества жизни граждан в Вологодской области. Она имеет ряд подпрограмм, которые направлены на оказание помощи инвалидам, пенсионерам, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на развитие социального обслуживания и т.д. Целью Государственной программы «Развитие здравоохранения Вологодской области» на 2014 - 2020 годы» является обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки<sup>223</sup>. Также существуют программы, которые поддерживают образование, культуру, науку, спорт, потенциал молодежи. Практически одноименные программы действуют во всех субъектах России.

Перед субъектами (землями) федераций стоит задача обеспечения доступа всех слоев населения к различным социальным услугам, социальному обеспечению. В решении данного вопроса помогают возможности интернета, который уже давно стал неотъемлемой частью нашей жизни. В настоящее время все большей популярностью пользуется

---

<sup>221</sup> Официальный сайт земли Нижняя Австрия [Электронный ресурс] URL: <http://www.noe.gv.at> (дата обращения: 23.01.2018).

<sup>222</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2013 № 1098 «О государственной программе «Социальная поддержка граждан в Вологодской области на 2014 - 2018 годы» (ред. от 01.03.2017)//Красный Север. – 2013. – № 212.

<sup>223</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2013 №1112 «Об утверждении Государственной программы «Развитие здравоохранения Вологодской области» на 2014 - 2020 годы» (ред. от 06.03.2017)//Красный Север. – 2013. – № 217.

создание комплексных интернет-порталов, которые содержат информацию о важных событиях субъекта (земли), об органах государственной власти, законодательстве субъектов (земли), ссылки на полезные сайты. Например, интернет-портал Баварии<sup>224</sup> включает удобный поиск информации по отдельным аспектам повседневной жизни для граждан, предпринимателей и государственных служащих. Так, граждане могут найти необходимые сведения по вопросам образования, здравоохранения и социального обеспечения, труда и занятости, порядка получения различных документов и многое другое. Во всех землях Германии, кроме Берлина, Гамбурга и Бремена, созданы специальные Бюро обслуживания пожилых людей, где данная категория населения может получить информацию по услугам и различного рода консультации. В Саксонии на официальном сайте правительства земли размещены ссылки на тематические порталы, которые содержат информацию по реализации всех сфер социальной функции государства<sup>225</sup>. В Саксонии действует информационный портал для детей, который содержит сведения о правах ребенка на семью, на отдых, на собственное мнение, разработаны детские туристические маршруты по достопримечательностям Саксонии. На портале содержится много полезной информации по вопросам защиты окружающей среды, после каждой статьи можно проверить свои знания в форме теста, получить консультацию в режиме онлайн. На официальных сайтах земель Австрии размещен порядок получения социальных услуг, условия участия в социальных программах<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Официальный интернет-портал Баварии [Электронный ресурс] URL: [http://www.freistaat.bayern/suche/lebenslage/hierarchisch/verwaltung&usg=ALkJrhjwDDsvEPbwKmbvmFj6Y\\_3S8iMEug](http://www.freistaat.bayern/suche/lebenslage/hierarchisch/verwaltung&usg=ALkJrhjwDDsvEPbwKmbvmFj6Y_3S8iMEug) (дата обращения: 1 апреля 2017)

<sup>225</sup> Официальный сайт правительства Саксонии [Электронный ресурс] URL: <http://www.sms.sachsen.de> (дата обращения: 1 апреля 2017).

<sup>226</sup> См., например: Официальный сайт земли Нижняя Австрия [Электронный ресурс] URL: <http://www.noe.gv.at>; Официальный сайт земли Бургенланд [Электронный ресурс] URL: <https://www.burgenland.at>; Официальный сайт земли Верхняя Австрия [Электронный ресурс] URL: <http://www.land-oberoesterreich.gv.at>

В России создан единый портал государственных услуг, где граждане могут найти информацию о порядке их получения, в том числе и социальных (например, по выплате материнского капитала, о льготах многодетным семьям, пенсионерам, инвалидам, о вакансиях для безработных и др.). В целях облегчения доступности граждан к государственным услугам, в том числе и к социальным, в субъектах России действуют многофункциональные центры. К учреждениям, которые выполняют функции в сфере социальной защиты населения и оказывают государственные услуги в субъектах России, относятся Центры социальных выплат. В Вологодской области Центр имеет филиалы во всех муниципальных образованиях субъекта. Филиал казенного учреждения Вологодской области «Центр социальных выплат» в г. Вологде осуществляет назначение и подготовку к выплате 53 видов пособий, компенсаций, выплат, предусмотренных федеральным и областным законодательством. Общее количество граждан-получателей мер социальной поддержки, в отношении которых Филиал осуществляет свою деятельность – более 120 тысяч. Филиалом ведется работа по информированию граждан по вопросам предоставления мер социальной поддержки<sup>227</sup>.

В субъектах Российской Федерации создана и функционирует разветвленная система организаций социальной защиты для различных категорий населения: для граждан пожилого возраста (одиноких, с психическими заболеваниями, освобожденных из мест лишения свободы и нуждающихся в специальном уходе), для детей (дома-интернаты, социально-реабилитационные центры, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей), для семей, а также комплексные центры социального обслуживания населения.

Для субъектов (земель) Германии, России и Австрии партнером в решении социальных вопросов является бизнес-сообщество, представители которого проводят политику социальной ответственности. Бизнес совместно

---

<sup>227</sup> Информация предоставлена Департаментом социальной защиты населения Вологодской области.

с органами государственной власти субъектов (земель) участвует в разработке и финансировании социальных программ, оказывает материальное сопровождение социально значимых мероприятий, строительства объектов социальной направленности (детских площадок, детских садов, технопарков и др.). Представители бизнеса участвуют в формировании доходной части бюджета в тех субъектах (землях), где размещены активы. В научной литературе распространено мнение о том, что социально-ответственный бизнес неразрывно связан с задачами построения гражданского общества и социального государства<sup>228</sup>. Проведение эффективной политики социальной ответственности несет и определенные преимущества для бизнеса: формирование положительной репутации, что способствует повышению интереса как со стороны действующих и потенциальных работников, так и со стороны инвесторов.

Можно выделить следующие виды направлений деятельности бизнес-структур в рамках политики корпоративной социальной ответственности:

1. Деятельность, направленная на повышение благосостояния своих сотрудников. Безусловно, для каждой компании самым ценным являются кадры. Для сохранения имеющихся, привлечения новых сотрудников и социального обеспечения пенсионеров, проработавших на ту или иную компанию внушительный срок, управлениями и отделами по социальной корпоративной ответственности разрабатываются различные программы и мероприятия. Например, программы льготного ипотечного кредитования, возможность бесплатного санаторно-курортного лечения, либо по сниженной стоимости, доплаты к пенсиям, проведение различных корпоративных конкурсов, которые направлены на раскрытие творческого потенциала и самореализации.

---

<sup>228</sup> См., например: Васильева Ю.В. Проблема отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции Российской Федерации//Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – №. 5. – С. 42.; Охохонин Е.М. Правовая регламентация социально-ответственной позиции бизнеса в Российской Федерации//Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2011. – № 40 (257). – С. 18.

2. Разработка различных социальных программ для населения, связанные с основным направлением деятельности компании. Это то, что очень востребовано и та или иная бизнес-структура может предложить при минимальных затратах для себя. Так, компания Deutsche Telekom помогает родителям, учителям, детям и молодым людям безопасно пользоваться мобильными телефонами и Интернетом. В России программы, направленные на ограничение вредной информации для детей, реализует ПАО «Ростелеком». Данная компания также совместно с Пенсионным фондом Российской Федерации разработала программу по обучению компьютерной грамотности пенсионеров.

3. Оказание помощи органам государственной власти в финансировании строительства различных социальных объектов (детских площадок, спортивных объектов (бассейнов, физкультурно-оздоровительных комплексов, ледовых дворцов и т.д.), детских технопарков).

4. Деятельность по поддержке социально уязвимых слоев населения. В рамках данного блока можно выделить следующие основные направления:

- разработка различных социальных программ. Например, ПАО «Северсталь» реализует программу по профилактике детской безнадзорности и социального сиротства («Дорога к дому»). Немецкий Volkswagen организовывает программы по обмену опытом для врачей Германии и Китая, а так же помогает в реализации программ по обмену опытом для студентов Австрийская OMV Group реализует программу профессионального образования в области акушерства в Йемене;

- проведение различных акций в пользу детей-сирот, малообеспеченных семей, семей с детьми-инвалидами, семей, которые воспитывают детей-аутистов, а также ветеранов;

- оказание финансовой поддержки в организации и проведении различных социально значимых конкурсов, фестивалей, конференций;

- корпоративное волонтерство, в рамках которого оказывается помощь детям-сиротам, малообеспеченным семьям, семьям с детьми-инвалидами. Например, немецкий Volkswagen поддерживает волонтерское движение и проводит «Социальные дни», когда вместо работы добровольцы помогают детям, пожилым людям и другим социально незащищенным слоям населения;

- оказание благотворительной поддержки сотрудниками компаний социально уязвимым категориям населения. В 2014 году работники немецкого Volkswagen пожертвовали более, чем 4 000 000 € в пользу обездоленных (инвалидов, беспризорных детей). На «Северстали» действует корпоративная программа «Фабрика идей», где за креативные и нестандартные решения сотрудники получают фишки, у которых есть рублевый эквивалент, их можно потратить на благотворительность. Собранные средства идут на решение социально значимых вопросов, например, на приобретение оборудования центру, который работает с детьми с аутизмом и другими расстройствами речи.

- сотрудничество и поддержка институтов, музеев, театров. Компания «Северсталь» сотрудничает с ведущими ВУЗами страны в целях формирования кадрового резерва. Одним из важных результатов такого сотрудничества является учреждение в Европейском университете Санкт-Петербурга именной профессорской позиции по корпоративной социальной ответственности и филантропии. На наш взгляд, данное направление весьма актуально и требует квалифицированных кадров в этой сфере. Кроме того, «Северсталь» поддерживает музеи и театры России. В Австрии нефтяная компания OMV Group оказала помощь Венскому техническому музею в организации выставки «Нефть и газ», где используются интерактивные экспонаты.

Бизнес-структуры подходят к разработке политики социальной ответственности системно, охватывают различные социально уязвимые слои населения, некоторые решения даже можно назвать нестандартными. Такое

сотрудничество имеет много положительных эффектов. Субъекты (земли) получают колоссальную поддержку, прежде всего, в развитии социальной инфраструктуры субъекта (земли), в проведении социально значимых конкурсов, фестивалей, конференций. Распространение корпоративного волонтерства способствует воспитанию более самостоятельного и зрелого поколения. Такой диалог между органами государственной власти и бизнесом следует развивать и вовлекать все большее количество субъектов предпринимательства.

**Компетенция в сфере судебной власти.** В землях Германии функционируют социальные суды, которые разрешают споры, вытекающие из социальных отношений. Социальные суды рассматривают дела о нарушении прав на пенсионное обеспечение, прав на получение алиментов на детей, пособий по уходу за ребенком, прав инвалидов на труд, а также споры о нарушении социальных прав иностранных граждан.

В России подобные споры рассматриваются и разрешаются судами общей юрисдикции, хотя в научной литературе нередко встречаются мнения о создании системы специализированных судов, подобной системе социальных судов Германии. Считаем, что для России нет необходимости в создании такой системы.

Таким образом, для субъектов и земель исследуемых государств характерно высокое социальное бремя. Органы государственной власти субъектов (земель) разрабатывают и реализуют законы в социальной сфере, внедряют инновационные способы решения социальных проблем и привлекают инвесторов для решения социальных вопросов. В федеративных государствах субъекты (земли) являются главным звеном в реализации социальной функции, поскольку федерация устанавливает лишь единые стандарты и основы деятельности, а муниципальные образования не всегда располагают необходимым объемом полномочий и средств.

В сфере реализации социальной функции в федеративных государствах можно выделить два параллельных процесса:

1. Централизации законодательного регулирования;
2. Децентрализации в области исполнительных полномочий и финансирования социальных обязательств государства.

В Австрии, Германии, России субъекты и земли уделяют серьезное внимание правовому регулированию социальной сферы. Конституции и уставы субъектов (земель) устанавливают основы и направления деятельности всех органов государственной власти субъекта и земли по социальным вопросам, а также определяют те сферы социальной функции государства, за эффективную реализацию которых ответственность возложена на субъекты и земли. Конституции и уставы субъектов и земель Австрии, Германии и России имеют схожие формулировки по вопросам социального развития и регулируют идентичные сферы социальной функции. Это: вопросы воспитания и образования детей, поддержки многодетных и малоимущих семей, социального обеспечения пожилых людей, создания условий безбарьерной среды для инвалидов, здравоохранения и занятости населения.

В субъектах (землях) Австрии, Германии и России правительствами разрабатываются программы, которые предназначены для улучшения ситуации во всех сферах социальной функции государства. В исследуемых странах применяются единые подходы к организации системы оповещения граждан о возможности получения социальной помощи. Это – создание комплексных интернет-порталов.

Опыт исследуемых иностранных государств в области реализации социальных программ может быть интересен и России. Заслуживают внимания меры, направленные на развитие системы совместимости труда и семьи (в Баварии для эффективной реализации такой меры правительством земли с Торгово-промышленной палатой заключен Семейный пакт Баварии), а также меры, которые способствуют предотвращению социальной изоляции пожилых людей.

Для Австрии, Германии и России партнером в решении социальных вопросов является бизнес-сообщество, представители которого проводят политику социальной ответственности. Бизнес совместно с органами государственной власти субъектов участвует в разработке и финансировании социальных программ, оказывает материальное сопровождение социально значимых мероприятий, строительства объектов социальной направленности. Распространение корпоративного волонтерства способствует воспитанию более самостоятельного и зрелого поколения. Такой диалог между органами государственной власти и бизнесом следует развивать и вовлекать все большее количество субъектов предпринимательства.

## **ГЛАВА III. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОГО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

### **§ 1. Влияние социальной функции государства на формирование и развитие системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации**

Для Российской Федерации характерно наличие широкого круга обязательств в социальной сфере, которые реализуются на уровне субъектов Федерации. Чтобы обеспечить социальное благополучие граждан, в субъекте должна функционировать эффективная система органов государственной власти. На формирование системы органов управления в субъекте оказывает влияние ряд факторов. Во-первых, форма государства в целом и форма территориального устройства в том числе. В России провозглашение федеративной формы государственного устройства определило введение двухуровневой системы органов государственной власти и наличие сфер самостоятельности субъектов. Во-вторых, влияет функционирование конституционного принципа разделения властей, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. В-третьих, значительную роль играют исторические, национальные, культурные традиции субъектов Федерации.

Для России присуща структурная неоднородность, в ее состав входят различные конституционно-правовые виды субъектов: республика (национально-государственное образование); край, область, город федерального значения (государственно-территориальные образования); автономный округ, автономная область (национально-территориальные

образования)<sup>229</sup>. Такая особенность положена в основу выбора субъектов для рассмотрения реализации социальной функции на уровне субъектов. Для проведения исследования выбраны следующие различные по конституционно-правовому виду субъекты Северо-Западного федерального округа: Республика Карелия, город федерального значения Санкт-Петербург, Вологодская область и Ненецкий автономный округ, и субъекты Дальневосточного федерального округа: Еврейская автономная область и Хабаровский край.

Для определения влияния конституционно-правового вида субъекта Российской Федерации на объем его социальных обязательств и механизм их реализации, следует рассмотреть правовые основы, которые определяют их автономность в установлении системы органов управления. В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Статья 2 Федерального закона № от 06.10.1999 № 184-ФЗ определяет, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

---

<sup>229</sup> Конституционное право: университетский курс: учебник: т. 2./под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М.: Проспект, 2015.//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.<sup>230</sup>

В целях обеспечения социального благополучия населения в субъекте задействованы все органы государственной власти.

**Законодательная власть субъекта.** В субъектах Российской Федерации высшим и единственным законодательным органом государственной власти субъекта является законодательное собрание, совет депутатов (варианты наименований могут быть разные). Конституции и уставы субъектов РФ устанавливают, что к числу основных полномочий законодательного органа государственной власти субъекта относится законодательное регулирование по предметам ведения субъекта и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. В каждом законодательном органе субъекта созданы специальные комиссии и комитеты, которые готовят социальные законы. Рассмотрение и обсуждение законопроектов на заседаниях комитетов и комиссий осуществляется совместно с другими органами государственной власти субъекта, территориальными управлениями федеральных органов государственной власти, нередко с приглашением представителей органов местного самоуправления и общественности.

Как уже было отмечено в рамках данного исследования, с 1990-х гг. наступил этап поиска эффективных способов реализации социальной функции с учетом накопленного опыта и современных реалий. Кроме того, исследуемое явление в данный период трансформировалось в приоритетное направление деятельности государства, что, безусловно, отразилось и на внутренней структуре законодательных органов субъектов. История парламентаризма в субъектах Российской Федерации началась с 1994 года, именно в этом году в субъектах были сформированы депутатские корпуса первого созыва. Отсутствие опыта деятельности законодательных органов в

---

<sup>230</sup> Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

субъектах, естественно, привели к двум тенденциям в формировании рабочих органов парламентов: создание слишком разветвленной системы комитетов и комиссий и создание небольшой системы рабочих органов.

Первый вариант был применен в Санкт-Петербурге, где с 1994 года по 1997 гг. в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга действовали 12 постоянных комиссий и 3 координационные группы. В данный период в парламенте Санкт-Петербурга функционировали постоянные комиссии, которые рассматривали одинаковые вопросы. Так, вопросами экологии занималась постоянная комиссия по городскому хозяйству и экологии и постоянная комиссия по экологии. Вопросы науки были направлениями деятельности постоянной комиссии по науке и высшей школе и постоянной комиссии по образованию, науке и культуре. В 1997 году было устранено такое дублирование, но количество постоянных комиссий, наоборот, возросло, и их в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга до 1999 года было 14. В это время социальными вопросами занимались пять постоянных комиссий: по делам ветеранов и блокадников; по здравоохранению; по науке и высшей школе; по образованию и культуре; по социальным вопросам.

Второй вариант – это создание в структуре парламента субъекта небольшого количества рабочих органов.

В Вологодской области с 1994 по 1996 гг. действовали всего три постоянные комиссии Законодательного Собрания области: комиссия по законодательству и вопросам местного самоуправления; комиссия по экономической политике, бюджету и налогам; комиссия по социальной политике и экологии. В 1996 году было создано восемь комитетов и одна комиссия, такая структура с некоторыми изменениями действует и по сей день. В Республике Карелия с 1994 по 2002 гг. функционировало пять рабочих органов, сейчас – восемь.

По мере накопления опыта, законодательные органы субъектов искали оптимальную структуру рабочих органов с учетом потребностей населения, особенностей субъекта и задач, которые стоят перед государством на данном

этапе его развития. Поскольку исследуемое явление с 90-х гг. стало превращаться в одно из приоритетных направлений деятельности государства, то этот процесс явился причиной и для изменения структуры парламентов субъектов в части увеличения рабочих органов социальной направленности.

В структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с 1994 по 1999 гг. существовало большое количество постоянных комиссий, почти сорок процентов из них занимались социальными вопросами. В 1999 году количество комиссий было сокращено до шести и подготовкой законов, направленных на повышение благосостояния населения субъекта, стали заниматься три комиссии. При проведении такой оптимизации были выбраны различные методы: повышение статуса постоянного органа (комиссия по финансовым вопросам была преобразована в постоянный бюджетно-финансовый комитет); упразднение комиссий, утративших свою актуальность (перестала существовать комиссия по экономической реформе); объединение нескольких комиссий в одну (комиссия по городскому хозяйству и комиссия по градостроительству и земельным вопросам были преобразованы в одну). Используя метод объединения, были соединены существовавшие ранее комиссия по здравоохранению и комиссия по экологии в одну – комиссию по здравоохранению и экологии, которая функционировала с 1999 по 2012 гг. Вопросы здравоохранения и экологии, безусловно, взаимосвязаны друг с другом, но все-таки целесообразней создавать структурные подразделения исходя из родственных сфер. Отметим также, что опыт объединения социальных вопросов и экологии имеется и в Законодательном Собрании Вологодской области, где с 1994 по 1996 гг. работала постоянная комиссия по социальной политике и экологии. Учитывая остроту и возросший интерес к данным направлениям, в Вологодской области отказались от подобного объединения, в 1996 году были созданы два постоянных комитета – комитет по социальной политике и комитет по экологии и природопользованию.

После проведения оптимизации в структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в части постоянных органов парламента, была введена практика создания профильных комиссий, которые не являются органами Собрания, а созданы для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к компетенции соответствующей постоянной комиссии. Отметим, что на протяжении всего времени функционирования таких вспомогательных органов, большинство из них занимались социальными вопросами. В настоящее время в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга создано всего 4 профильных комиссии (две из них занимаются социальными вопросами), максимальное количество было в 2006 году, и их было 13 (шесть из них занимались предварительным рассмотрением социальных вопросов).

В соответствии с постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.1999 № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»<sup>231</sup> сейчас действует постоянная комиссия по социальной политике и здравоохранению и постоянная комиссия по образованию, культуре и науке. Наличие таких постоянных комиссий оправданно, ведь они позволяют комплексно рассматривать вопросы реализации социальной функции государства. В Законодательном Собрании Санкт-Петербурга в составе постоянной комиссии по социальной политике и здравоохранению создана профильная комиссия по делам ветеранов. В составе постоянной комиссии по образованию, культуре и науке функционирует профильная комиссия по вопросам физической культуры и спорта. В целях координации вопросов по законодательному регулированию прав и законных интересов молодежи при постоянной комиссии по социальной политике и здравоохранению действует Молодежный совет. На наш взгляд, такие вспомогательные структуры позволяют более детально проработать наиболее острые вопросы.

---

<sup>231</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1999. – № 5-6.

В Республике Карелия структура Законодательного Собрания, так же как и в Санкт-Петербурге, регулируется специальным постановлением, но каждый новый созыв парламента утверждает свою структуру на время своих полномочий. Таким образом, рабочие органы Законодательного Собрания Республики Карелия подвергалась изменениям шесть раз. С 1994 по 2002 гг. в рассматриваемом парламенте действовало пять комитетов и один из них по социальной политике. С 2002 года количество рабочих органов возросло, в том числе и за счет увеличения количества комитетов исследуемой направленности. До 2016 года разработкой законов, направленных на повышение благосостояния населения субъекта, занимались два комитета – комитет по социальной политике и комитет по образованию, культуре и делам молодежи. В настоящее время действует комитет по образованию, культуре, спорту и молодежной политике и комитет по здравоохранению и социальной политике. Выделяя в наименовании комитетов новые направления – спорт и здравоохранение, подчеркивается их значимость и востребованность.

Практика принятия постановления о структуре парламента на срок полномочий работы нового созыва депутатов действует и в Еврейской автономной области. В Законодательном Собрании области до 2006 года действовало три комитета и одна комиссия. Разработкой социальных законов субъекта занимался постоянный комитет по социально-экономической политике, вопросам бюджета и налогов, в 2006 году в структуре парламента стало действовать два самостоятельных постоянных комитета – комитет по социально-экономической политике и комитет по вопросам бюджета и налогов. Увеличение рабочих органов социальной направленности в Законодательном Собрании Еврейской автономной области произошло в 2016 году, в структуру парламента введен комитет по социальной политике и вопросам здравоохранения и комитет по вопросам образования, молодежной политике, культуре, физической культуре и спорту.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Регламента Собрании депутатов Ненецкого автономного округа<sup>232</sup> Собрание депутатов нового созыва на первой сессии образует из числа депутатов данного созыва на срок своих полномочий комитет (комитеты) окружного Собрания (далее также - комитет) и постоянные комиссии окружного Собрания (далее также - комиссии), а также определяет их количество и названия. В структуре Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, подобно другим субъектам, имеется тенденция к росту рабочих органов. До 2014 года социальными вопросами занималась одна комиссия, с 2014 года по настоящее время две – постоянная комиссия по социальной политике<sup>233</sup> и постоянная комиссия по вопросам молодежной политики, охраны здоровья, культуры и спорта<sup>234</sup>. Отметим, что с июня 2009 года по декабрь 2009 года в структуре Собрания депутатов Ненецкого автономного округа функционировала постоянная комиссия по бюджету и социальной политике, в декабре 2009 года были созданы две самостоятельные комиссии – комиссия по бюджету и экономической политике и комиссия по социальной политике. Несмотря на то, что осуществление социальной политики зависит от бюджетной и данные направления являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, объединение таких крупных и сложных блоков в рамках одной комиссии, безусловно, неоправданно.

В настоящее время в Вологодской области вопросы структуры парламента урегулированы Регламентом Законодательного Собрания

---

<sup>232</sup> Постановление Собрания депутатов НАО от 23.06.2011 № 153-сд «О Регламенте Собрания депутатов Ненецкого автономного округа» (ред. от 15.12.2016)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2011. – № 18.

<sup>233</sup> Постановление Собрания депутатов НАО от 17.12.2009 № 288-сд «О внесении изменений в некоторые постановления Собрания депутатов ненецкого автономного округа и об утверждении положения «О постоянной комиссии Собрания депутатов ненецкого автономного округа по социальной политике» (ред. от 16.02.2017)//Нярьяна Вындер. – 2009. – № 146.

<sup>234</sup> Постановление Собрания депутатов НАО от 16.02.2017 № 29-сд «О положении «О постоянной комиссии Собрания депутатов Ненецкого автономного округа по вопросам молодежной политики, охраны здоровья, культуры и спорта»//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2017. – № 3 (часть 3).

области<sup>235</sup>. В Законодательном Собрании Вологодской области действуют постоянные комитеты, которые «являются постоянно действующими структурными подразделениями Законодательного Собрания». Как уже было отмечено, на первоначальном этапе в Законодательном Собрании Вологодской области действовали всего три постоянные комиссии. В 1996 году было создано восемь комитетов и одна комиссия, такая структура с некоторыми изменениями действует и сейчас. С 1996 по 1999 гг. социальными вопросами занимались два комитета – комитет по социальной политике и комитет по образованию и культуре, последний в 1999 г. был преобразован в комитет по образованию, культуре и здравоохранению. Таким образом, вопросами исследуемой нами сферы в парламенте Вологодчины занимаются постоянный комитет Законодательного Собрания по социальной политике и постоянный комитет Законодательного Собрания по образованию, культуре и здравоохранению.

Процесс увеличения рабочих органов в целом и социальной направленности в том числе в структуре парламента субъекта, происходит и в Хабаровском крае. До 2014 года в данном законодательном органе функционировали 4 постоянных комитета и комиссия (регламентная группа), сейчас – семь постоянных комитетов и регламентная группа. Подготовкой социальных законопроектов в Законодательной Думе Хабаровского края до 1998 года занимался постоянный комитет по социально-экономическому развитию края и экономической реформе, до 2014 года – постоянный комитет по социально-экономическому развитию края и экономической реформе (позже переименован в постоянный комитет по социально-экономическому развитию края) и постоянный комитет по правам человека, законности и социальной защите. В настоящее время законопроектной деятельностью в исследуемой сфере занимается постоянный комитет по

---

<sup>235</sup> Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 23.12.2015 № 972 «О Регламенте Законодательного Собрания Вологодской области» (ред. от 30.03.2016 с изм. и доп., вступившими в силу с 01.05.2016)//Красный Север. – 2016. – № 10.

науке, образованию, культуре, спорту и молодежной политике и постоянный комитет по социальной защите населения и здравоохранению.

Связь между процессом возрастания значимости социальной функции государства и изменением структуры законодательных органов наблюдается и в других субъектах России. Например, в Белгородской области до 2015 года разработкой социального законодательства занимался комитет по социальной политике, с 2015 года – комитет областной Думы по здравоохранению и социальной политике, комитет областной Думы по образованию, молодежной политике и средствам массовой информации и комитет областной Думы по культуре и спорту. В Ярославской области данными вопросами занималась постоянная комиссия по социальной политике (с 2008 года – постоянный комитет), с 2013 года – комитет Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи и комитет Ярославской областной Думы по социальной, демографической политике и здравоохранению.

На этапе рождения и становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации в вопросах структуры законодательных органов субъектов наметились две тенденции: создание слишком разветвленной системы комитетов и комиссий и создание небольшой системы рабочих органов. По мере накопления опыта, законодательные органы субъектов искали оптимальную структуру с учетом потребностей населения, особенностей субъекта и задач, которые стоят перед государством на данном этапе его развития. Поскольку исследуемое явление с 90-х гг. стало трансформироваться в одно из приоритетных направлений деятельности государства, то этот процесс сказался и на структуре парламентов субъектов в части увеличения рабочих органов социальной направленности. Во всех анализируемых парламентах, используя различные методы, число рабочих органов, которые занимаются подготовкой законов, направленных на повышение благополучия населения субъекта, возросло.

Процесс разрастания структурных подразделений, которые занимаются социальными вопросами в законодательных органах субъектов, связываем и с постоянным увеличением полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет средств бюджета субъекта РФ, которые регулируются ст. 26.3 Федерального закона № от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Первая редакция данной статьи имела всего 41 полномочие, из них социальной направленности – 9. Сейчас ст. 26.3 насчитывает 110 полномочий, из них по исследуемым вопросам – 28. Каждое полномочие требует правового регулирования, в субъектах высшим и единственным законодательным органом государственной власти субъекта являются соответствующие Законодательные Собрания (Советы депутатов, Думы), где подготовкой законопроектов занимаются профильные комитеты (комиссии). Увеличение рабочих органов социальной направленности в парламентах субъектов происходит по большей части после 2013 года, когда уже шел активный процесс передачи крупных блоков полномочий в социальной сфере на уровень субъектов с последующим их правовым регулированием и финансированием. Наличие одного комитета по разработке социального законодательства стало не достаточно, и назрела необходимость расширения структуры парламента в части увеличения органов социальной направленности.

По мере накопления опыта менялись и методы реализации социальной функции на уровне субъектов. Одними из важных полномочий парламентов субъектов является принятие бюджета субъекта, а также его программ социально-экономического развития. В начале 1990-х гг. главные финансовые законы субъектов не имели такого качественного прогноза расходов и доходов на планируемый год, слабо использовали возможности программного регулирования. В целях исполнения социальных обязательств в бюджетах субъектов использовалась практика «защищенных статей», которые финансировались в полном объеме. Все они имели социальную

направленность. Например, статья 10 Закона НАО от 04.03.1996 № 18-ОЗ «Об окружном бюджете на 1996 год»<sup>236</sup> утвердила следующий перечень защищенных статей расходов окружного бюджета на 1996 год: заработная плата работников бюджетной сферы с учетом отчислений; приобретение медикаментов и перевязочных средств; выплата единого ежемесячного пособия семьям с детьми; стипендии. В соответствии со ст. 13 Закона Республики Карелия от 21.04.1997 № 183-ЗРК «О республиканском бюджете на 1997 год»<sup>237</sup> были утверждены следующие защищенные статьи: заработная плата (денежное довольствие) работников бюджетной сферы; начисления на заработную плату (взносы на государственное социальное страхование, в Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости); медикаменты и перевязочные средства; продукты питания; стипендии; прочие трансферты населению (в части выплат единых ежемесячных пособий на детей); дополнительное бесплатное питание школьников.

Среди анализируемых субъектов Республика Карелия с 1990 года практиковала разработку республиканских целевых программ, принимаемых к финансированию из республиканского бюджета, большинство из них имели социальную направленность<sup>238</sup>. Все остальные субъекты такую практику ввели позже. В Вологодской области с 1998 года стал разрабатываться перечень приоритетных целевых программ социально-экономического развития, в Ненецком автономном округе практика разработки программ действует с 2001 года, в Санкт-Петербурге – с 2002 года.

---

<sup>236</sup> Няръяна Вындер. – 1996. – № 45.

<sup>237</sup> Карелия. – 1997. – № 19.

<sup>238</sup> См., например: Закон Республики Карелия от 23.06.1995 № 51-ЗРК «О республиканском бюджете на 1995 год»//Собрание законодательства РК. – 1995. – № 8.

На заседании Государственного Совета РФ, которое состоялось 21 июля 2006 г.<sup>239</sup>, было отмечено, что имеется острая необходимость формирования современной эффективной системы планирования в субъектах.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>240</sup> определил правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе и документы, а также их содержание и предназначение, разрабатываемые на уровне субъектов.

Отметим, что в соответствии со ст. 172 БК РФ<sup>241</sup> составление проектов бюджетов основывается на:

положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;

основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

прогнозе социально-экономического развития;

бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период;

---

<sup>239</sup> Выдержки из стенографического отчета о заседании Государственного совета РФ «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов»//Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 8.

<sup>240</sup> Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

<sup>241</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.09.2017)//Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

В каждом из указанных документов, на основе которых составляется бюджет субъекта, содержатся положения о приоритетности социальной функции и выполнения социальных обязательств. В посланиях Президента РФ всегда отмечается важность социально-экономических задач<sup>242</sup>. Среди основных направлений бюджетной политики Вологодской области как в 2001 году<sup>243</sup>, так и в 2017 году<sup>244</sup> является сохранение социальной направленности бюджета области. Бюджетный прогноз Санкт-Петербурга<sup>245</sup> устанавливает, что расходы Санкт-Петербурга на долгосрочный период сформированы с учетом необходимости (выполнения в большей степени социальных обязательств): финансового обеспечения деятельности государственных учреждений Санкт-Петербурга, оказывающих государственные услуги населению; обеспечения мер социальной поддержки жителей Санкт-Петербурга с учетом принципов адресности и нуждаемости; исполнения указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012; обеспечения населения Санкт-Петербурга объектами социальной инфраструктуры в соответствии с потребностью, определенной в прогнозе социально-экономического развития Санкт-Петербурга; исполнения обязательств по заключенным Санкт-Петербургом соглашениям.

---

<sup>242</sup> См., например: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»//Российская газета. – 2006. – № 97; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию»//Российская газета. – 2013. – № 282.

<sup>243</sup> Постановление Губернатора Вологодской области от 30.08.2000 № 762 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2001 год» (ред. от 29.09.2000)//Законодательство Вологодской области. – 2000. – № 4. – С. 462.

<sup>244</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 24.10.2016 № 942 «Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 11.09.2017)//Красный Север. – 2016. – № 122.

<sup>245</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2017 № 200 «О бюджетном прогнозе Санкт-Петербурга на долгосрочный период 2017-2028 годов»//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Государственные программы, действующие в субъектах, в большинстве своем, также направлены на повышение благосостояния населения субъекта.

Программно-целевое регулирование позволяет определить объемы финансирования тех или иных направлений с учетом их приоритетности, спрогнозировать, в течение какого времени будет решена та или иная задача, оценить эффективность и необходимость в дальнейшей реализации той или иной программы, а также позволяет учесть особенности субъекта.

Таким образом, по мере возрастания роли социальной функции и укрепления ее лидирующих позиций среди направлений деятельности государства, меняются и подходы к планированию и принятию таких важных документов для любого субъекта, как бюджета и программ социально-экономического развития. В подтверждение данной позиции отметим, что в Вологодской области в 2018 году будет реализовываться 23 государственные программы на сумму 54,0 млрд. рублей или 96 % от общих расходов. Учитывая приоритетность социальной функции, в процессе рассмотрения проекта бюджета на следующий год и плановый период, а также при внесении изменений в бюджет текущего года, вопросам финансирования социальных программ и выполнения социальных обязательств уделяется первостепенное значение.

#### **Исполнительная власть субъекта Российской Федерации.**

Исполнительную власть в субъекте осуществляет правительство субъекта и органы исполнительной государственной власти субъекта, которая обеспечивает предоставление мер социальной поддержки гражданам, выполняя условия адресности, доступности и равенства их получения. Представители данной ветви власти субъекта отвечают за разработку максимально простого и удобного порядка получения социальной помощи гражданами.

Субъекты самостоятельно определяют систему исполнительных органов государственной власти в субъекте, которая утверждается

нормативным правовым актом высшего должностного лица субъекта<sup>246</sup>. Данное правило введено в 2003 году<sup>247</sup> и закреплено в ч. 4 ст. 17 Федерального закона №184-ФЗ от 06.10.1999. Ранее структура исполнительных органов государственной власти субъекта могла устанавливаться законом субъекта<sup>248</sup> либо постановлением законодательного органа субъекта.

В Санкт-Петербурге действуют следующие органы исполнительной власти субъекта, которые занимаются вопросами социальной сферы: Жилищный комитет; Комитет по здравоохранению; Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями; Комитет по науке и высшей школе; Комитет по образованию; Комитет по социальной политике; Комитет по труду и занятости населения; Комитет по физической культуре и спорту и Управление социального питания. Полномочия, задачи, функции, права и обязанности Комитетов и Управления регулируются положениями, которые утверждаются Постановлением Правительства Санкт-Петербурга.

Структура исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, которые занимаются вопросами социального развития, за последние двадцать лет не претерпела существенных изменений. До 2006

---

<sup>246</sup> См.: Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31.05.2012 № 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» (ред. от 23.03.2016)//Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2012. – № 6; Постановление Губернатора Вологодской области от 26.04.2004 № 118 «О структуре органов исполнительной государственной власти области» (ред. от 01.09.2016)//Законодательство Вологодской области. – 2004. – № 2. – С. 254; Указ Главы РК от 24.03.2016 № 17 «О структуре органов исполнительной власти Республики Карелия» (ред. от 26.09.2016)//URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 19.11.2014 № 72-пг «О структуре органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа» (ред. от 12.05.2017)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 46.

<sup>247</sup> Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 27 (ч. 2). – Ст. 2709.

<sup>248</sup> См., например: Закон Санкт-Петербурга от 08.10.1996 № 112-44 «О структуре Администрации Санкт-Петербурга» (ред. от 31.10.2003)//Вестник Администрации Санкт-Петербурга.-1996.- № 11; Закон Республики Карелия от 17.06.1994 № 1-ЗРК «О структуре исполнительной власти Республики Карелия»//Собрание законодательства РК. – 1994. – № 1; Закон ЕАО от 27.06.2012 № 79-ОЗ «О правительстве Еврейской автономной области»//Биробиджанская звезда – 2012. – № 48.

года рассматриваемый вопрос регулировался Законом Санкт-Петербурга от 08.10.1996 № 112-44 «О структуре Администрации Санкт-Петербурга»<sup>249</sup>, который устанавливал и предметы ведения Комитетов и Управлений. Так, ранее действовал Комитет по труду и социальной защите населения, сейчас – это два самостоятельных Комитета – Комитет по социальной политике и Комитет по труду и занятости населения. Такое дробление весьма оправданно, учитывая, что из года в год население данного субъекта только растет<sup>250</sup>, соответственно число людей, которые нуждаются в социальном обслуживании увеличивается.

В Еврейской автономной области вопросы структуры органов исполнительной власти урегулированы Постановлением Губернатора ЕАО от 16.11.2015 № 314 «О структуре исполнительных органов государственной власти Еврейской автономной области и составе правительства Еврейской автономной области»<sup>251</sup>. В данном субъекте действуют комитеты и управления. Социальными вопросами ведают: управление здравоохранения правительства Еврейской автономной области, управление трудовой занятости населения правительства Еврейской автономной области, комитет социальной защиты населения правительства Еврейской автономной области, комитет по физической культуре и спорту правительства Еврейской автономной области; комитет образования Еврейской автономной области. В рассматриваемом субъекте количество органов исполнительной власти, которые занимаются вопросами повышения благосостояния населения, возросло. До 2014 года действовали: управление образования правительства, управление здравоохранения правительства и комитет социальной защиты населения правительства<sup>252</sup>.

---

<sup>249</sup> Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 1996. – № 11.

<sup>250</sup> Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/trud/demogr/> (дата обращения: 15 мая 2017).

<sup>251</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 20.11.2015.

<sup>252</sup> Закон ЕАО от 31.05.2000 № 185-ОЗ «О правительстве Еврейской автономной области» (ред. от 25.06.2008)//Собрание законодательства ЕАО. – 2000. – № 5.

В Вологодской области действуют Департаменты, социальными вопросами занимаются следующие: Департамент здравоохранения, Департамент образования; Департамент труда и занятости населения; Департамент социальной защиты населения; Департамент физической культуры и спорта.

До 2004 года в Вологодской области структура органов исполнительной власти субъекта была представлена управлениями, комитетами и отделами. Современная структура утверждена Постановлением Губернатора Вологодской области от 26.04.2004 № 118 «О структуре органов исполнительной государственной власти области»<sup>253</sup>, в первой редакции которого был Департамент труда и социального развития Вологодской области, сейчас – это два самостоятельных Департамента – Департамент труда и занятости населения и Департамент социальной защиты населения. В 2004 году функционировали комитет по делам молодежи Вологодской области и комитет по физической культуре и спорту Вологодской области, сейчас – это Департамент физической культуры и спорта, соответственно, возросло внимание к указанным сферам, появилась необходимость в более глубокой проработке данных вопросов.

Департаменты функционируют и в Ненецком автономном округе. Социальными вопросами занимаются Департамент образования, культуры и спорта и Департамент здравоохранения, труда и социальной защиты населения. Ранее в данном субъекте действовали Управления. Вопросы социального развития были возложены на Управление социальной защиты населения, Управление образования, Управление здравоохранения, Управление по физической культуре, спорту и туризму. Для данного субъекта характерно укрупнение органов государственной власти, объединение различных по своей природе вопросов в компетенцию одного

---

<sup>253</sup> Законодательство Вологодской области. – 2004. – № 2. – С. 254.

органа государственной власти. В современных Департаментах действуют управления и отделы по каждому крупному вопросу, входящему в компетенцию. Конечно, чем уже сфера работы того или иного социального органа, тем он эффективней, но при создании разветвленной системы необходимо учитывать и численность населения. В Ненецком автономном округе проживает чуть больше 43 тыс. человек и здесь нет необходимости в создании масштабной сети органов государственной власти.

Для республик характерно создание министерств. В Республике Карелия социальным развитием субъекта занимаются: Министерство здравоохранения; Министерство образования; Министерство социальной защиты, труда и занятости; Министерство по делам молодежи, физической культуре и спорту. В Республике Карелия структура органов исполнительной власти субъекта с 1994 года не претерпевала значительных изменений. Как и в Вологодской области, изменился статус органа, который занимается вопросами культуры и спорта, а также вопросами молодежной политики. До 2010 года – это был Государственный комитет Республики Карелия по спорту и делам молодежи, сейчас – Министерство по делам молодежи, физической культуре и спорту.

Отметим, что министерства также функционируют в Архангельской и Калининградской областях, в Республике Татарстан и в ряде других субъектов.

Вопросами обеспечения благополучия населения в субъектах занимаются и другие органы государственной власти. К примеру, составляют проект бюджета, выполняя задачи по сохранению его социальной направленности, различные комитеты (департаменты, министерства) финансов. Вопросами строительства социальных объектов занимаются соответствующие комитеты (департаменты, министерства) по строительству, вопросами предоставления земельных участков в собственность бесплатно отдельным категориям граждан (семьям, имеющим трех и более детей; медицинским работникам и др.) – комитеты (департаменты, министерства)

имущественных отношений и т.д. Именно исполнительные органы государственной власти субъекта занимаются разработкой различных государственных программ, и обеспечивают их реализацию. Большинство из этих программ имеют социальную направленность.

В Санкт-Петербурге действует одна из самых разветвленных систем на Северо – Западе России органов исполнительной власти, которые занимаются вопросами социального развития. В Санкт-Петербурге не характерно для одного Комитета объединение различных по своей природе вопросов. Как уже было не один раз отмечено, это объясняется проживанием в данном субъекте большого количества людей, которое постоянно растет. В целом, имеются лишь положительные тенденции в исследуемой сфере: в сторону увеличения органов исполнительной государственной власти (Санкт-Петербург, Еврейская автономная область) и повышения статуса подразделений, занимающихся вопросами повышения благосостояния населения (Вологодская область, Республика Карелия).

**Высшее должностное лицо субъекта.** Высшее должностное лицо субъекта действует в интересах социального развития субъекта. Глава субъекта представляет его интересы во взаимодействии с другими органами власти, участвует в различных официальных мероприятиях, подписывает договоры и соглашения, которые также очень часто направлены на повышение благосостояния населения<sup>254</sup>. Глава субъекта формирует высший исполнительный орган субъекта и координирует его деятельность. Так же среди полномочий «социальной направленности» можно отметить право законодательной инициативы, в рамках которого в законодательный орган

---

<sup>254</sup> См., например: Соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Правительством Вологодской области о предоставлении в 2011 году субсидии из федерального бюджета бюджету Вологодской области на модернизацию региональной системы общего образования//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Соглашение между Региональным объединением организаций профсоюзов Вологодской областной Федерации профсоюзов, Региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Вологодской области» и Правительством Вологодской области по вопросам социально-экономической политики на 2017 год//Красный Север. – 2016. – № 133.

субъекта вносятся законы, регулирующие социальные вопросы. Данное право активно реализуется. Например, в Вологодской области<sup>255</sup> в 2015 году по инициативе Губернатора области принято 133 областных законов, что составило 43,5 % от общего числа, в Республике Карелия<sup>256</sup> в 2016 году по инициативе Главы Республики принято 62 закона, что составило 36 % от общего числа. Глава субъекта представляет в законодательный орган проект областного бюджета, ежегодно представляет отчеты об исполнении бюджета, а также отчет о своей деятельности и работе Правительства (отчеты в целом также имеют социальную направленность).

Значительную роль играют и **территориальные управления федеральных органов власти**, которые также вносят свой вклад в повышение благосостояния населения того или иного субъекта. Например, региональные отделения Фонда социального страхования в числе прочих полномочий, участвуют в разработке и финансировании региональных программ охраны здоровья работников; рассматривают в установленные законодательством сроки спорные вопросы между работниками и страхователями по обеспечению пособиями и другими выплатами по социальному страхованию и принимают по ним решения<sup>257</sup>. Отделения Пенсионного фонда, в первую очередь, обеспечивают корректность начисления и выплаты пенсий и пособий жителям субъекта.

К задачам Территориальных фондов обязательного медицинского страхования относится:

---

<sup>255</sup> Официальный сайт Законодательного Собрания Вологодской области [Электронный ресурс] URL: [http://www.vologdazso.ru/analitic/report\\_zso\\_2015/files/assets/basic-html/index.html#3](http://www.vologdazso.ru/analitic/report_zso_2015/files/assets/basic-html/index.html#3) (дата обращения: 28 апреля 2017)

<sup>256</sup> Официальный сайт Законодательного Собрания Республики Карелия [Электронный ресурс] URL: [http://karelia-zs.ru/deyatelnost/informaciya\\_o\\_rabote\\_zs\\_rk/](http://karelia-zs.ru/deyatelnost/informaciya_o_rabote_zs_rk/) (дата обращения: 28 апреля 2017)

<sup>257</sup> См., например: Приказ ФСС РФ от 05.05.2003 № 107 «Об утверждении Положения о Государственном учреждении - Мурманском региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации» (ред. от 26.01.2006)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- обеспечение предусмотренных законодательством Российской Федерации прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;

- обеспечение гарантий бесплатного оказания застрахованным лицам медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и базовой программы обязательного медицинского страхования;

- создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования;

- обеспечение государственных гарантий соблюдения прав застрахованных лиц на исполнение обязательств по обязательному медицинскому страхованию в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования независимо от финансового положения страховщика<sup>258</sup>.

Применительно к данному исследованию, интерес представляет деятельность территориального органа Федеральной службы по труду и занятости – Государственной инспекции труда субъекта. Данный орган в числе своих полномочий осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства; надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> См., например: Постановление Правительства Вологодской области от 04.04.2011 № 304 «Об утверждении Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Вологодской области» (ред. от 27.01.2014)//Красный Север. – 2011. – № 61.

<sup>259</sup> См., например: Приказ Роструда от 31.03.2017 № 161 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости -

Среди «социальных» органов федеральной власти, деятельность которых способствует росту благосостояния населения субъектов, можно также выделить управления Росздравнадзора. Данный орган осуществляет контроль и надзор за качеством лекарственных средств, за применением цен на лекарственные препараты, за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и т.д.

В рамках данного исследования отметим о функционировании **попечительских советов в различных учреждениях социальной сферы**, в работе которых участвуют представители органов законодательной и исполнительной государственной власти субъекта, церкви, бизнеса, некоммерческих организаций, индивидуальные предприниматели, заинтересованные граждане.

Как видим, в обеспечении благополучия населения того или иного субъекта задействована вся система органов власти, действующих на его территории. В субъектах Российской Федерации высшим и единственным законодательным органом государственной власти субъекта являются законодательные собрания (советы депутатов, думы), которые накопили опыт использования различных инструментов для подготовки качественных законов. В каждом парламенте субъекта созданы специальные комиссии и комитеты, которые готовят социальные законы. Законодательные собрания используют различные формы взаимодействия с общественностью, органами местного самоуправления и бизнес-структур. Высшее должностное лицо субъекта действует в интересах социального развития субъекта. Он от имени субъекта заключает договоры и соглашения, в том числе и социальной направленности, реализует право законодательной инициативы, отчитывается о работе Правительства и своей, где социальные вопросы всегда занимают центральное место. В субъектах функционирует система органов исполнительной власти, деятельность которых направлена на

повышение благосостояния граждан. Можно сделать вывод о том, что конституционно-правовой вид субъекта Российской Федерации не влияет на объем самостоятельности в определении структуры органов государственной власти субъекта. В повышении благосостояния населения того или иного субъекта помогают и территориальные управления федеральных органов власти. Свою необходимость доказывают и попечительские советы, созданные в социальных учреждениях субъекта.

Проведенное исследование позволило выявить следующие закономерности, касающиеся организации и осуществления социальной функции на уровне субъектов Российской Федерации:

1. Процесс трансформации социальной функции в одно из приоритетных направлений деятельности государства отразился на структуре законодательных органов субъектов в части увеличения рабочих органов социальной направленности. В парламентах субъектов для этого используются различные методы: самый распространенный – создание новых комитетов и комиссий социальной направленности, реже встречается метод выделения в наименовании комитетов новых направлений социальной функции, а также создание вспомогательных (консультативных и непостоянных) структур.

2. Процесс разрастания структурных подразделений, которые занимаются социальными вопросами в законодательных органах субъектов, связываем и с постоянным увеличением полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств бюджета субъекта РФ, которые регулируются ст. 26.3 федерального закона № от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Первая редакция данной статьи имела всего 41 полномочие, из них социальной направленности – 9. Сейчас ст. 26.3 насчитывает 110 полномочий, из них по исследуемым вопросам – 28. Каждое полномочие требует правового регулирования. Увеличение комитетов (комиссий) социальной направленности в парламентах субъектов происходит по

большей части после 2013 года, когда уже шел активный процесс передачи крупных блоков полномочий в исследуемой сфере на уровень субъектов. Наличие одного комитета по разработке социального законодательства стало не достаточно и назрела необходимость расширения структуры парламента в части увеличения органов социальной направленности.

**3.** По мере возрастания роли социальной функции меняются и подходы к планированию и принятию таких важных документов для любого субъекта, как бюджета и программ социально-экономического развития. В начале 1990-х гг. бюджеты субъектов не имели такого качественного прогноза расходов и доходов на планируемый год и слабо использовались возможности программного регулирования. В целях исполнения социальных обязательств в бюджетах субъектов использовалась практика «защищенных статей». В настоящее время определены правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе и документы, а также их содержание и предназначение, разрабатываемые на уровне субъектов. Бюджеты субъектов принимаются с учетом положений документов планирования, вопросам социальной направленности уделяется первостепенное значение.

**4.** Органы исполнительной власти субъекта формируются с учетом численности населения и необходимости в более глубокой проработке тех или иных вопросов. Приоритетность социальной функции оказала влияние и на структуру органов исполнительной власти субъекта, в данной сфере можно выделить следующие тенденции: в сторону увеличения социальных органов государственной власти (Санкт-Петербург, Еврейская автономная область) и повышения статуса подразделений, занимающихся вопросами повышения благосостояния населения (Вологодская область, Республика Карелия).

## **§ 2. Социальное законодательство субъектов России: понятие, особенности и классификация.**

Социальная сфера в целом отличается строго целевой ориентацией и органической связью ее составных элементов. Поэтому условно можно вести речь о социальном законодательстве в собирательном смысле, имеющем общие цели, принципы и институты. Социальное законодательство как своего рода интегрированная отраслевая система строится, во-первых, на конституционных нормах, во-вторых, на международно-правовых актах, принимаемых и действующих в социальной сфере.

Составными и одновременно самостоятельными частями социального законодательства являются отрасли законодательства двух видов. Одни из них признаны Конституцией РФ в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а именно: трудовое, жилищное и семейное законодательство. Другие постепенно формируются как самостоятельные отрасли законодательства. Таково законодательство в сфере образования, науки, культуры, медицины и даже физкультуры и спорта, а также пенсионное законодательство. Конституционным основанием для их существования и развития являются соответствующие конституционные права граждан.

В то же время можно выделить своего рода нормативно-функциональный блок, который пронизывает все названные отрасли. Речь идет о социальном обслуживании отдельных категорий граждан, в узком смысле, путем предоставления им различного рода льгот и преимуществ, об их государственной поддержке. Эти нормы служат правовым обеспечением определенной сферы деятельности социального государства (ст. ст. 7, 39 Конституции РФ)<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> См.: Социальное законодательство: Научно-практическое пособие/ Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. – М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2005//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Д.А. Пашенцев социальное законодательство рассматривает в широком и узком смысле. В узком понимании социальное законодательство трактуется как система норм, регулирующих вопросы социальной помощи нуждающимся: призрение престарелых и сирот, выплата пенсий и пособий, благотворительность. В широком смысле социальным законодательством можно считать совокупность актов, направленных на реализацию социальной функции государства, которая включает в себя не только помощь нуждающимся, но и создание равных условий для всех членов общества, что означает в первую очередь доступ к получению образования, а также медицинского обслуживания<sup>261</sup>. А.В. Александрова солидарна с Д.А. Пашенцевым относительно узкого понимания социального законодательства и считает, что «в узком смысле социальное законодательство включает в себя только нормативные акты о социальном обеспечении». В широком смысле данное понятие у А.В. Александровой отличается и понимается как «совокупность нормативных актов не только о социальном обеспечении, но и о труде»<sup>262</sup>.

В рамках данного исследования используется понятие социального законодательства в широком смысле, в данном вопросе концептуально мы согласны с Д.А. Пашенцевым. Под социальным законодательством мы понимаем совокупность актов, направленных на реализацию социальной функции государства.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы социальной функции относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, соответственно правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов. Исследуемая сфера очень динамичная, что требует оперативного реагирования

---

<sup>261</sup> Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект)//Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9. – Вып. 2. С. 141.

<sup>262</sup> Александрова А.В. Социальное законодательство зарубежных стран в XXI веке//LEX RUSSICA. – 2016. – № 7 (116). – С. 131.

законодателя на все происходящие в ней процессы и нововведения. Сейчас в законодательстве взят курс на качественное разграничение полномочий между центром и субъектами. В последнее время было принято ряд фундаментальных федеральных законов, что послужило и обновлению законодательства субъектов. Это, прежде всего, Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>263</sup> и Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>264</sup>. Еще одним обоснованием нашего утверждения, что на современном этапе одной из главных задач является качественное разграничение полномочий, можно назвать введенную в Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>265</sup> в 2011<sup>266</sup> году статью 7.1, которая устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения. Кроме того, получили регулирование следующие актуальные проблемы. В сфере образования – взят курс на развитие инклюзивного образования, инновационной деятельности поддержки выдающихся способностей. В сфере здравоохранения – организации медицинской деятельности, связанной с трансплантацией (пересадкой) органов и тканей человека, в том числе с донорством органов и тканей в целях трансплантации (пересадки), в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации; организации осуществления мероприятий по формированию здорового образа жизни у граждан; обеспечению разработки и реализации региональных программ научных исследований в сфере охраны здоровья, их координации; установление мер социальной

---

<sup>263</sup> Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

<sup>264</sup> Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

<sup>265</sup> Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915.

<sup>266</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015)//Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7039.

поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и по организации обеспечения указанных лиц лекарственными препаратами. В сфере содействия занятости населения получили развитие вопросы трудоустройства инвалидов, психологической помощи и социальной адаптации безработных граждан, организации ярмарок вакансий и учебных рабочих мест. Создание условий для реализации и развития указанных направлений относится к полномочиям субъектов.

Одной из важных задач законодательства субъектов является конкретизация и дополнение федерального. На уровне субъектов социальное законодательство принимается с учетом общих стандартов, предусмотренных международным и национальным законодательством, и с ориентацией на потребности проживающих на данной территории граждан. На качество и эффективность законодательства субъектов работают все органы государственной власти.

За основу систематизации социальных законов субъектов взяли концепцию классификации по предмету и способам правового регулирования, которую разработали авторы научно-практического пособия «Социальное законодательство».

Социальные законы субъектов, имеющие аналоги в федеральном законодательстве (например, в сфере здравоохранения – Закон НАО от 11.12.2002 № 382-ОЗ «О здравоохранении в Ненецком автономном округе»<sup>267</sup>; Закон Республики Карелия от 06.06.2005 № 876-ЗРК «О некоторых вопросах охраны здоровья граждан в Республике Карелия»<sup>268</sup>; Закон Санкт-Петербурга от 03.07.2012 № 367-63 (ред. от 03.07.2017) «Об основах организации охраны здоровья граждан в Санкт-Петербурге»<sup>269</sup>;

---

<sup>267</sup> Бюллетень нормативных актов Ненецкого автономного округа. – 2002. – № 8.

<sup>268</sup> Карелия. – 2005. – № 64.

<sup>269</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2012. – № 24.

Закон РТ от 22.12.2012 № 87-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере охраны здоровья граждан в Республике Татарстан»<sup>270</sup>; Закон Вологодской области от 30.10.1998 № 305-ОЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Вологодской области»<sup>271</sup>; Закон НАО от 18.10.1999 № 195-ОЗ «О лекарственном обеспечении населения Ненецкого автономного округа»<sup>272</sup>; в сфере образования – Закон Санкт-Петербурга от 17.07.2013 № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге»<sup>273</sup>; Закон НАО от 16.04.2014 N 12-ОЗ «Об образовании в Ненецком автономном округе»<sup>274</sup>; Закон Республики Карелия от 04.06.2014 № 1792-ЗРК «Об именных стипендиях Республики Карелия обучающимся по основным профессиональным образовательным программам»<sup>275</sup>, Закон РТ от 08.10.2008 № 99-ЗРТ «О физической культуре и спорте»<sup>276</sup>).

Социальные законы субъектов, не имеющие аналогов в федеральном законодательстве (например, в сфере здравоохранения – Закон РТ от 29.10.2009 № 50-ЗРТ «О профилактике наркомании и токсикомании»<sup>277</sup>; в сфере образования – Закон Республики Карелия от 19.03.2004 № 759-ЗРК «О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия»<sup>278</sup>; Закон РТ от 09.06.2014 № 48-ЗРТ «О государственной поддержке развития образования в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет»<sup>279</sup>; в сфере занятости – Закон Санкт-Петербурга от 27.05.2003 № 280-25 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в

---

<sup>270</sup> Республика Татарстан. – 2012. – № 260.

<sup>271</sup> Красный Север. – 1998. – № 220-221.

<sup>272</sup> Нярьяна Вындер. – 1999. – № 182.

<sup>273</sup> Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2013. – № 7.

<sup>274</sup> Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 12.

<sup>275</sup> Карелия. – 2014. – № 44.

<sup>276</sup> Республика Татарстан. – 2008. – № 209.

<sup>277</sup> Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2009. – № 9-10. – Ст. 788.

<sup>278</sup> Собрание законодательства РК. – 2004. – № 3.

<sup>279</sup> Республика Татарстан. – 2014. – № 85.

Санкт-Петербурге»<sup>280</sup>; в сфере пенсионного обеспечения – Закон Республики Карелия от 19.12.2008 № 1253-ЗРК «О ежемесячной доплате к пенсиям гражданам, проходившим военную службу по призыву в Афганистане и (или) Чеченской Республике и ставшим инвалидами вследствие военной травмы»<sup>281</sup>; в сфере социального обеспечения незащищенных слоев населения – Социальный кодекс Санкт-Петербурга<sup>282</sup>, Социальный кодекс Белгородской области<sup>283</sup>).

В социальном законодательстве субъектов значительное место занимают вопросы предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан.

Первую группу составляют законы субъектов, которые регулируют вопросы предоставления мер социальной поддержки для тех категорий населения, которым федеральным законодательством не предусмотрена помощь. Так, законодательство субъектов восполняет пробел федерального в части установления мер социальной помощи для детей войны (лиц, родившихся в период с 3 сентября 1927 года по 2 сентября 1945 года). Первым субъектом, кто признал детей войны как социальную категорию, которой необходимы дополнительные меры социальной поддержки, была Вологодская область, сейчас законодательства многих субъектов поддерживают их<sup>284</sup>. К этой же группе можно отнести законодательные акты субъектов, которыми осуществляется предоставление мер социальной поддержки определенным категориям граждан с учетом специфики субъекта (федеральное законодательство не устанавливает для них помощь). Закон

---

<sup>280</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2003. – № 7-8.

<sup>281</sup> Карелия. – 2008. – № 146.

<sup>282</sup> Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. – 2011. – № 46.

<sup>283</sup> Белгородские известия. – 2004. – № 226-227.

<sup>284</sup> См., например: Закон Вологодской области от 01.06.2005 № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» (ред. от 07.12.2015)//Красный Север. – 2005. – № 90; Закон Белгородской области от 28.12.2004 № 165 «Социальный кодекс Белгородской области» (ред. от 26.12.2016)//Белгородские известия. – 2004. – № 226-227.

НАО от 06.12.2016 № 275-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе»<sup>285</sup> регулирует вопросы социальной защиты оленеводов и чумработниц, занятых в оленеводческих хозяйствах Ненецкого автономного округа. Закон Хабаровского края от 28.11.2012 № 241 «О поддержке домашнего северного оленеводства в Хабаровском крае»<sup>286</sup> предоставляет социальные гарантии и компенсации оленеводам и членам их семей.

Вторую группу и, пожалуй, самую масштабную в данной классификации, составляют законы субъектов, устанавливающие дополнительные меры поддержки населению к тем мерам, которые предусмотрены федеральными законами. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» устанавливает правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе<sup>287</sup>. Законодательство субъектов устанавливает дополнительные меры оказания помощи для данной категории граждан, например, в виде выплаты ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг<sup>288</sup>. Пенсионное обеспечение граждан регулируется федеральным законодательством<sup>289</sup>,

---

<sup>285</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>286</sup> Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 12(125) (часть I (том 1)).

<sup>287</sup> Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 168.

<sup>288</sup> См., например: Закон Санкт-Петербурга от 21.05.2009 № 228-45 «О форме предоставления мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Санкт-Петербурге» (ред. от 28.04.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2009. – № 97; Закон Архангельской области от 10.11.2004 № 262-33-ОЗ «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан» (ред. от 24.04.2017)//Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. – 2004. – № 33.

<sup>289</sup> См., например: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4831; Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 04.06.2014, с изм. от 19.11.2015)//Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.).- Ст. 4920; Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» (ред. от 23.05.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6989.

дополнительные меры социальной поддержки устанавливаются субъектами. Такая же система дополнительных к федеральным мерам социальной поддержки установлена и в отношении других социально незащищенных слоев населения: инвалидов, граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, реабилитированным лицам и др.

Третью группу составляют законы субъектов, которые издаются в результате передачи полномочий Федерации по оказанию социальной помощи гражданам на уровень субъектов. В данную группу относятся те законы, которые регулируют порядок осуществления переданных полномочий субъектом. Например, Федеральный закон от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>290</sup> передал на уровень субъекта полномочие по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, что потребовало от субъектов принятия соответствующих законов<sup>291</sup>. Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»<sup>292</sup> передал субъектам полномочие по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, что привело к разработке

---

<sup>290</sup> Российская газета. – 2012. – № 46.

<sup>291</sup> См., например: Закон Вологодской области от 15.01.2013 № 2965-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 13.12.2017)//Красный Север. – 2013. – № 8; Закон РТ от 12.01.2013 № 8-ЗРТ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменения в статью 8 Закона Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» (ред. от 23.12.2017)//Республика Татарстан. – 2013. – № 9; Закон Хабаровского края от 10.12.2012 № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае» (ред. от 22.11.2017)//Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 12(125) (часть I (том 1)).

<sup>292</sup> Российская газета. – 2006. – № 297.

законов по данному предмету<sup>293</sup>. В эту группу относятся и те законы субъектов, которые передают полномочия по оказанию социальной помощи гражданам на муниципальный уровень<sup>294</sup>.

Различия в экономическом развитии субъектов негативным образом сказывается на качестве социального обслуживания населения той или иной территории, практика передачи федеральных полномочий на уровень субъектов только усугубляет проблемы в исследуемой сфере. Значительная часть закрепленных за субъектами РФ полномочий в социальной сфере не реализуется в достаточной мере, поскольку за субъектами оказался закреплен слишком большой объем расходных обязательств, не обеспеченных соответствующим финансированием<sup>295</sup>. В данном вопросе мы согласны с Л.В. Андриченко, что такая передача должна быть, скорее, исключением,

---

<sup>293</sup> См., например: Закон Вологодской области от 05.02.2009 № 1956-ОЗ «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (ред. от 30.03.2010)//Красный Север. – 2009. – № 1; Закон Санкт-Петербурга от 21.05.2009 № 228-45 «О форме предоставления мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Санкт-Петербурге» (ред. от 28.04.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2009. – № 97; Закон ЕАО от 01.03.2011 № 902-ОЗ «О компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (ред. от 22.12.2016)//Биробиджанер штерн. – 2-11. – № 17.

<sup>294</sup> См., например: Закон Вологодской области от 17.12.2007 № 1720-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству и по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), лиц из числа детей указанных категорий» (ред. от 09.06.2017)//Красный Север. – 2007. – № 149; Закон ЕАО от 23.11.2006 № 23-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городского округа Еврейской автономной области отдельными государственными полномочиями по предоставлению бесплатного питания обучающимся в общеобразовательных организациях на территории Еврейской автономной области» (ред. от 29.06.2017)//Биробиджанская звезда. – 2006. – № 88; Закон НАО от 27.02.2009 № 13-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ненецкого автономного округа по предоставлению дополнительных мер социальной поддержки» (ред. от 23.06.2017, с изм. от 08.12.2017)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2009. – № 3.

<sup>295</sup> См.: Самарина О.А. Состояние законодательства о социальном обеспечении субъектов РФ: общий анализ//Сборник трудов по итогам Третьего Пермского конгресса ученых-юристов. – 2012. – С. 220.

нежели правилом, как это сейчас имеет место. Органы власти каждого уровня должны самостоятельно справляться со своими делами<sup>296</sup>.

Законодательство, которое регулирует вопросы улучшения благосостояния граждан, является одним из самых востребованных и сложных. Ни у кого не вызывает сомнения факт, что важным законом любого субъекта является его бюджет. Считаем, что он является и главным для исследуемой сферы, поскольку закладывает финансирование мер социальной поддержки и социальных программ. Так, бюджет Вологодской области имеет социальную направленность. Расходы на социальную сферу в 2016 году в субъекте составили 66,4 %. В случае поступления сверх запланированных налоговых и неналоговых доходов, расходуются они, по большей части, на исполнение социальных обязательств, выполняя условие о социальной направленности бюджетов.

Необходимо также отметить о постоянном росте получателей мер социальной поддержки, что требует от субъектов более точного прогноза таких процессов, чтобы обеспечить финансирование социальных обязательств. Например, на территории Вологодской области в 2102 году проживали 8 335 многодетных семей, в 2015 году – 12 078, на 1 апреля 2017 года – 14 147. Данный факт имеет лишь положительные последствия: во-первых, такое увеличение рождаемости обеспечивает прирост населения, во-вторых, является показателем эффективности мер, направленных на стимулирование рождения третьих и последующих детей. Вместе с этим субъекты обязаны предоставить для данной категории граждан такие серьезные меры социальной поддержки как единовременная денежная

---

<sup>296</sup> См.: Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации//Вопросы государственного и муниципального управления. – № 4. – 2013. – С. 42.

выплата (материнский (семейный) капитал) в размере 100 000 рублей<sup>297</sup> и земельный участок в собственность<sup>298</sup>.

С каждым годом растет число пенсионеров, что также увеличивает социальную нагрузку на бюджеты субъектов, поскольку субъекты обеспечивают реализацию таких мер социальной поддержки для данной категории населения как ежемесячная денежная выплата в размере 750 рублей ветеранам труда, реабилитированным лицам, «детям войны» и др. За счет средств бюджета субъектов осуществляется выплата ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ежегодной денежной компенсации на приобретение твердого топлива, ежегодной денежной компенсации на приобретение сжиженного газа и т.д. Так, в Вологодской области по информации Вологдастата<sup>299</sup> в 2015 г. на территории субъекта проживало 295 624 пенсионеров, в 2016 г. – 301 705 человек, в 2017 г. – 377 590 человек. На выплату ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по Закону Вологодской области от 1 июня 2005 г. № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан»<sup>300</sup> в 2016 г. из бюджета субъекта было направлено 1473037,6 тыс. рублей, из них 1210836,9 тыс. рублей гражданам пенсионного возраста.

---

<sup>297</sup> См., например: Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 810-151 «О материнском (семейном) капитале в Санкт-Петербурге» (ред. от 30.06.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2011. – № 240; Закон Вологодской области от 16.03.2015 № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области» (ред. от 23.01.2017)//Красный Север. – 2015. – № 29.

<sup>298</sup> См., например: Закон Вологодской области от 08.04.2015 № 3627-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории Вологодской области» (ред. от 09.06.2017)//Красный Север. – 2015. – № 38; Закон Республики Карелия от 06.03.2017 № 2101-ЗРК «О некоторых вопросах предоставления отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Республики Карелия»//URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>299</sup> Официальный сайт Вологдастата [Электронный ресурс] URL:[http://vologdastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/vologdastat/ru/statistics/population/](http://vologdastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/vologdastat/ru/statistics/population/) (дата обращения: 21 мая 2017)

<sup>300</sup> Красный Север. – 2005. – № 90.

В субъектах Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция роста числа детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями за счет средств бюджетов субъектов. Так, в Вологодской области в списке детей-сирот, которые имеют право на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда области, на 1 января 2012 г. значилось 3342 человека, на 1 января 2015г. – 3895 человек, на 1 января 2017г. – 3 956 человек.

Наряду с ростом получателей мер социальной поддержки, дополнительную нагрузку на бюджеты субъектов создает плохое состояние учреждений социальной сферы (больниц, школ, детских садов и т.д.). В период перестройки, как уже было отмечено в первой главе, в России был взят курс на сокращение финансирования социальной функции государства. Более двадцати лет вопросы строительства социальных объектов в субъектах были только обсуждаемы, но на практике не реализуемы. Так, в Вологде в июне 2017 года было заложено строительство новой школы. Эта стройка образовательного учреждения стала первой в Вологде за 21 год<sup>301</sup>. Сейчас потребность в объектах социальной инфраструктуры очень высока. Все эти тенденции (рост получателей мер социальной поддержки, потребность в социальных учреждениях, которые отвечают современным требованиям) ставят законодателя в субъектах в жесткие рамки при формировании бюджета, органы исполнительной власти при разработке государственных программ, сокращая финансирование других сфер.

Современный этап бюджетного федерализма в России характеризуется стремлением федерального центра переложить все большую долю социальных обязательств на бюджеты территорий<sup>302</sup>. Согласимся с данной точкой зрения, и в подтверждение приведем пример. В 2016 году в

---

<sup>301</sup> Официальный сайт Законодательного Собрания Вологодской области [Электронный ресурс] URL: <http://www.vologdazso.ru/events/148967/> (дата обращения: 18 мая 2017).

<sup>302</sup> См.: Губин А.В. Социальная функция государства//Формирование гуманитарной среды в ВУЗе: инновационные образовательные технологии. Компетентностный подход. – 2013. – Т. 3. – С. 11-14.

Вологодской области объем финансирования мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот на 2016 год составлял 185,5 млн. рублей, в том числе 56 млн. рублей – средства областного бюджета и 129,5 млн. рублей – средства федерального бюджета. Законом Вологодской области «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»<sup>303</sup> расходы на обеспечение жильем детей-сирот учтены с ростом к уровню 2016 года, а именно:

на 2017 год – 264,9 млн. рублей (федеральный и областной бюджет);

на 2018 год – 240 млн. рублей (областной бюджет);

на 2019 год – 260 млн. рублей (областной бюджет).

В первой главе были рассмотрены вопросы взаимосвязи и взаимозависимости социальной и экономической функции государства, а также отмечено, что сокращение финансирования либо корректирование содержания социальных программ вызывает массу негативных последствий у населения. Согласимся с Н. В. Путило, что затраты, связанные с реализацией социальных прав, в итоге не только окупаемы, но и прибыльны, более того, они создают благоприятный социальный климат<sup>304</sup>. Приведенные примеры и цифры подтверждают значительную роль субъектов в исполнении социальных обязательств.

Рассматривая особенности социального законодательства субъектов, нельзя не остановиться на вопросе эффективности и необходимости его кодификации. В целях систематизации и удобства применения социального законодательства, в ряде субъектов приняты Социальные кодексы (в Санкт-Петербурге, Ленинградской области, Белгородской области, Волгоградской области и Ярославской области). Надо отметить, что среди правоведов регулярно обсуждается вопрос о принятии Социального кодекса на

---

<sup>303</sup> Закон Вологодской области от 19.12.2016 № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 31.03.2017)//Красный Север. – 2016. – № 145.

<sup>304</sup> См.: Путило Н.В. Юридические критерии социального государства: новые подходы//Журнал российского права. – 2016. – № 10. – С. 15 - 25.

федеральном уровне, при этом часто ставится в пример положительный опыт субъектов<sup>305</sup>.

Таким образом, все субъекты РФ можно разделить на две группы: те, кто систематизировал социальное законодательство субъекта, и принял социальный кодекс и те, кто этого не сделал. Безусловным плюсом такой систематизации является удобство поиска правовой информации для населения. Именно социальное законодательство должно быть простым и понятным для граждан, поскольку данная сфера «работает» на создание условий для развития людей, улучшения их качества жизни. Социальные кодексы субъектов содержат ряд востребованных для исследуемой сферы положений. Так, Социальным кодексом Санкт-Петербурга<sup>306</sup> предусмотрена индексация размера мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки, указанных в Кодексе (ч. 4 ст. 3). В Социальном кодексе Белгородской области<sup>307</sup> установлены показатели нуждаемости в предоставлении мер социальной защиты и их предоставления (ст. 6). Урегулированы вопросы наделения органов местного самоуправления полномочиями по организации предоставления и предоставлению отдельных мер социальной защиты: определены права и обязанности органов местного самоуправления при осуществлении данных полномочий, их финансирование, контроль за их исполнением и ответственность в случае ненадлежащего осуществления переданных полномочий. Социальные кодексы субъектов из всех сфер социальной функции государства регулируют вопросы социального обеспечения незащищенных слоев

---

<sup>305</sup> См., например: Захаров А.А. Некоторые проблемы формирования понятийного аппарата федерального законодательства о социальной защите населения//Российский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 113 – 126; Бардин Л.Н. Правовые основы поддержки негосударственной системы бесплатной юридической помощи//Юрист. – 2014. – № 9. – С. 25 - 28.

<sup>306</sup> Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» (ред. от 21.12.2017)//Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. – 2011. – № 46.

<sup>307</sup> Закон Белгородской области от 28.12.2004 № 165 «Социальный кодекс Белгородской области» (ред. от 21.12.2017)//Белгородские известия. – 2004. – № 226-227.

населения. На наш взгляд, наименование таких кодифицированных актов гораздо шире содержания, поэтому более оправданно было бы наименование их, например, кодексом мер социальной помощи отдельных категорий граждан того или субъекта. Наряду с Социальными кодексами в указанных субъектах действуют и другие законы, регулирующие вопросы предоставления мер социальной поддержки населению<sup>308</sup>.

Оценивая эффективность попыток систематизации социального законодательства на уровне субъектов, можно привести слова Т. Я. Хабриевой о причинах невозможности принятия Социального кодекса на федеральном уровне. «Около 10 лет назад была предпринята попытка подготовки проекта Социального кодекса, который должен был охватить все сферы социального регулирования. Но документ оказался неудачным, и его реанимация вряд ли возможна в будущем, поскольку слишком разнородны компоненты социального законодательства, в связи с чем предпочтительной представляется систематизация и кодификация его отдельных сфер»<sup>309</sup>.

Субъекты, которые не имеют социальные кодексы, принимают отдельные законодательные акты, направленные на регулирование вопросов мер социальной поддержки определенным категориям граждан<sup>310</sup>. Отметим,

---

<sup>308</sup> См., например: Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного или дачного строительства и дополнительной меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей» (ред. от 10.05.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2011. – № 240; Закон Санкт-Петербурга от 09.07.2008 № 489-82 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан по финансированию расходов, связанных с устройством внутренней системы газоснабжения объектов жилищного фонда в Санкт-Петербурге»//Санкт-Петербургские ведомости. – 2008. – № 133; Закон Белгородской области от 21.07.2008 № 215 «О размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Белгородской области» (ред. от 20.12.2017)//Белгородские известия. – 2008. – № 119-123.

<sup>309</sup> Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства//Журнал российского права. – 2014. – № 8. – С. 5 - 15.

<sup>310</sup> См., например: Закон Вологодской области от 01.06.2005 № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» (ред. от 07.12.2015)//Красный Север. – 2005. – № 90; Закон Калининградской области от 02.03.2005 № 506 «О мерах социальной поддержки работников, занятых в государственной системе социальных

что законодатели в субъектах не всегда логичны и последовательны в наименованиях социальных законодательных актов. Нередки те случаи, когда содержание также вызывает ряд вопросов. Законодательство субъектов злоупотребляет дублированием норм федерального законодательства. К сожалению, в нормативных правовых актах субъектов встречаются и такие негативные правовые явления как пробелы и юридические коллизии.

Таким образом, под социальным законодательством понимается совокупность актов, направленных на реализацию социальной функции государства. Законотворческая деятельность субъектов является важной составляющей эффективной реализации социальной функции государства. Законодательство субъектов предусматривает меры социальной поддержки с учетом требований, а иногда и пробелов федерального законодательства, и особенностей субъекта.

По предмету и способам правового регулирования социальное законодательство субъектов можно классифицировать следующим образом:

- социальные законы субъектов, имеющие аналоги в федеральном законодательстве;
- социальные законы субъектов, которые не имеют аналогов по предмету правового регулирования в федеральном законодательстве.

В социальном законодательстве субъектов значительное место занимают вопросы предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан. Предлагается выделять следующие группы таких актов:

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 населению 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:

- законы, которые регулируют порядок осуществления переданных полномочий субъектом;

- законы, которые передают полномочия по оказанию социальной помощи населению на муниципальный уровень.

Используя такой классификационный критерий как способ (форма) систематизации все социальное законодательство субъектов Российской Федерации предлагается делить на:

- 1) кодифицированные системы социального законодательства;
- 2) некодифицированные.

Важным законом для социальной сферы является бюджет субъекта. В последнее время при разработке и принятии его на уровне субъекта оказывают влияние следующие факторы:

- постоянный рост получателей мер социальной поддержки;
- высокая потребность в объектах социальной инфраструктуры;
- стремление федерального центра переложить все большее количество социальных обязательств на бюджеты субъектов.

Намеченные тенденции требуют от субъектов точного прогноза таких процессов, чтобы обеспечить финансирование социальных обязательств.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История показывает, что проблемы социальной поддержки отдельных членов общества и различных групп, не сопоставимых по масштабам со всем обществом, рассматривались и, по мере возможностей, решались со времен первобытно-общинного строя. Значительный период в истории вопросами поддержки социально уязвимых слоев населения в большей степени занимались различные общественные институты: церковь, общины, благотворительные организации, специальные фонды для бедных, частные благотворители.

Защита социального благополучия одних членов общества длительное время рассматривалась государством как основание для применения мер ответственности к иным группам лиц. Так, в средние века европейские страны применяли жесткие репрессивные меры в отношении маргинализированных слоев населения.

Призрение бедных – одна из исторически первых задач государства, реализация которой потребовала разработки комплексной политики и ее соответствующего правового оформления. В последующем в рамки «социального вопроса»<sup>311</sup> были включены отношения в сфере здравоохранения (борьба с эпидемическими болезнями, создание медицинских учреждений), образования (промышленная революция выдвинула новые требования к уровню образования работников), охраны труда (модернизация условий труда как способ профилактики забастовок) и др. Общество, его социальные потребности, является определяющим фактором в формировании самостоятельной социальной функции государства.

Как нельзя точно историю социальной функции государства описал А.М. Горюнов. «И у нас, как и в Западной Европе, как и во всем мире, мы

---

<sup>311</sup> См.: Дерюжинский В. Ф. Заметки об общественном призрении. – Москва: Высочайше утвержденное товарищество «Печатня С. П. Яковлева», 1897 г. С. 5.

видим один и тот же ход исторических событий в области борьбы с бедностью: сначала полное и исключительное господство частной, притом единоличной благотворительности, затем ослабление ее и вполне естественное поэтому принятие на себя благотворительных задач церковью, которая является прямой представительницей милосердия и сострадания; затем, по мере усиления и централизации государственной власти, выступают на сцену политические интересы государства, которые, впрочем, редко побуждают его выходить за пределы репрессивных мер по отношению к нужде и ее последствиям, и, наконец, все эти отдельные интересы и заботы сливаются в один общий интерес – социальный, который под своим знаменем соединяет и отдельных лиц, и союзы, и частные общества, и государство»<sup>312</sup>.

В настоящее время социальная функция представляет собой приоритетное направление деятельности государства, которое отличает противоречивый и комплексный характер. По нашему мнению, социальная функция государства – это одно из основных направлений деятельности государства, включающее в себя совокупность обязательств по созданию условий для достойной жизни и свободного развития всех граждан, предоставлению особых мер социальной поддержки уязвимым слоям населения. Приоритетность социальной функции по отношению к иным функциям гарантирована на конституционном уровне.

Социальная функция государства – комплексное явление, в рамках которого осуществляется воздействие на ряд самостоятельных сфер общественных отношений. Обособление сфер происходит в зависимости от специфики регулируемых отношений и характера решаемых задач. К сферам социальной функции относятся: здравоохранение; образование и наука; создание справедливой и прозрачной системы пенсионного обеспечения; вопросы труда и занятости; социальное обеспечение незащищенных слоев

---

<sup>312</sup> Горовцев А.М. Трудовая помощь как средство призрения бедных/ А. Горовцев. - Санкт-Петербург : скл. изд. в кн. скл. тип. М.М. Стасюлевича, 1901. – С. 230.

населения. Они объединены общей целью – предоставление всем гражданам условий для достойной жизни и свободного развития, а также обеспечение социальной защиты для уязвимых слоев населения. В процессе развития социальной функции содержание составных элементов постоянно пополняется новыми задачами. Так, в здравоохранении достаточно новыми задачами являются возможности использования трансплантации органов и тканей человека как средство спасения жизни и восстановления здоровья граждан, а также применение вспомогательных репродуктивных технологий для лечения бесплодия; в образовании – применение системы инклюзии.

В системе функций современного государства все взаимосвязано, но при этом каждый элемент самостоятелен. Каждая функция имеет свои задачи, правовые основы, инструменты и аппарат реализации. Социальная функция, как самостоятельное явление и неотъемлемая составляющая системы функций государства, призвана создавать благоприятные условия для жизни и развития людей, служить «подушкой безопасности» для социально уязвимых слоев населения, чтобы они не чувствовали себя ущемленными в своей стране. С помощью инструментов социальной функции компенсируются опасные условия труда для тех граждан, кто выбрал в качестве своей профессии службу на благо Отечества. В случае эффективной реализации социальной функции можно более точно спрогнозировать реакцию людей на политические и экономические реформы, на решения во внешней политике. Социальная функция является важной составляющей функциональной системы государства, она проникает во все сферы общества и способствует укреплению доверительных отношений между государственными структурами и населением.

На наш взгляд, в настоящее время необходимо пробовать новые возможности взаимосвязи функций государства, например, активней использовать инструменты информационно-коммуникативной функции государства в решении социальных проблем, у данного направления большой потенциал. Как отметил В.В. Путин, «с помощью передовых

телекоммуникаций мы откроем нашим гражданам все возможности цифрового мира. И это не только современные сервисы, онлайн-образование, телемедицина, что само по себе крайне важно, мы с вами это понимаем. Но, кроме того, люди смогут создавать в цифровом пространстве научные, волонтерские команды, проектные группы, компании. Для нашей огромной по территории страны такое объединение талантов, компетенций, идей - это колоссальный прорывной ресурс»<sup>313</sup>.

Считаем, что федеральному центру необходимо обеспечить единообразное правовое регулирование на территории всей страны, в том числе и в социальной сфере, при этом предусмотрев пространство для самостоятельности субъектов. В периоды экономического кризиса на федеральном центре лежит ответственность по определению приоритетных сфер, проектов и программ, которые будут финансироваться за счет средств федерального бюджета. Для любого социального государства в такие времена должно быть первоочередной задачей – сохранение социальной направленности бюджетной политики на всех уровнях. Федерации необходимо обеспечить контроль и надзор за реализацией законодательства, расходованием денежных средств, а также стимулировать субъекты к самостоятельности. В сложных федеративных государствах существует проблема асимметрии социального обеспечения граждан, причиной которой является различный уровень финансового положения субъектов. В выравнивании социального обеспечения граждан определяющую роль также играет федеральный центр.

В европейских федеративных государствах субъекты являются главным звеном в реализации социальной функции. Так, в Австрии, Германии, России субъекты уделяют серьезное внимание правовому регулированию социальной сферы. Законодательство субъектов предусматривает меры социальной поддержки с учетом требований, а иногда и пробелов федерального законодательства, и особенностей субъекта.

---

<sup>313</sup> Российская газета. – 2018. – № 46.

В европейских федеративных государствах правительствами субъектов разрабатываются различные социальные программы. В исследуемых странах применяются единые подходы к организации системы оповещения граждан о возможности получения социальной помощи. Это – создание комплексных интернет-порталов.

Для Австрии, Германии и России партнером в решении социальных вопросов является бизнес-сообщество, представители которого проводят политику социальной ответственности. Бизнес совместно с органами государственной власти субъектов участвует в разработке и финансировании социальных программ, оказывает материальное сопровождение социально значимых мероприятий, строительства объектов социальной направленности. Распространение корпоративного волонтерства способствует воспитанию более самостоятельного и зрелого поколения. Такой диалог между органами государственной власти и бизнесом следует развивать и вовлекать все большее количество субъектов предпринимательства.

Считаем, что в сфере обеспечения благосостояния населения необходимо наращивать объемы международного сотрудничества, а также активно заимствовать положительный опыт зарубежных стран в тех сферах социальной функции, где у нас имеются правовые и программные пробелы. Например, заслуживают внимания, используемы в Германии и Австрии, меры, направленные на развитие системы совместимости труда и семьи, а также меры, которые способствуют предотвращению социальной изоляции пожилых людей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### Нормативные правовые акты России

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»//Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

3. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992)//Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

4. Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе

Российской Федерации»)//Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.09.2017)//Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

6. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915.

7. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» (ред. от 19.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 168.

8. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 19.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.

9. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 22.11.2016)//Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 22. – ст. 2331.

10. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

11. Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4831.

12. Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 04.06.2014, с изм. от 19.11.2015)//Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.). – Ст. 4920.

13. Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 25.11.2013)//Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 27 (ч. 2). – Ст. 2709.

14. Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»//Российская газета. – 2006. – № 297.

15. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

16. Федеральный закон от 04.06.2011 № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» (ред. от 02.07.2013, с изм. от 19.02.2018)//Российская газета. – 2011. – № 120.

17. Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 23.04.2018)//Российская газета. – 2011. – № 157.

18. Федеральный закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 45. – Ст. 6336.

19. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017)//Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

20. Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015)/ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7039.

21. Федеральный закон от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»//Российская газета. – 2012. – № 46.

22. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

23. Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 07.03.2018) //Собрание законодательства РФ. –2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7608.

24. Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» (ред. от 23.05.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6989.

25. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016)//Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

26. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»//Российская газета. – 2006. – № 97.

27. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию»//Российская газета. – 2013. – № 282.

28. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию»//Российская газета. – 2018. – № 46.

29. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. утв. Президентом РФ 30.04.2012//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской

Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»//Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2159.

31. Постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы»//Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 49. – Ст. 6987.

32. Распоряжение Правительства РФ от 03.02.2010 № 134-р «О Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года» (ред. от 20.09.2012)//Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 7. – ст. 772.

33. Приказ ФСС РФ от 05.05.2003 № 107 «Об утверждении Положения о Государственном учреждении - Мурманском региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федерации» (ред. от 26.01.2006)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Приказ Роструда от 31.03.2017 № 161 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости – Государственной инспекции труда в Республике Карелия»//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Приказ Роспечати от 15.12.2017 № 496 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)», выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы»//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 09.02.2018.

36. Конституция Республики Карелия (ред. от 31.05.2016)// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (ред. от 27.06.2017)//Красный Север. – 2001. – № 202-203.

38. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО (ред. от 21.12.2015)//Ведомости Государственной Думы Ямало - Ненецкого автономного округа. – 1998 г. – № 10/1.

39. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан//Вестник ВАС. – 1994. – № 6.

40. Закон Санкт-Петербурга от 27.05.2003 № 280-25 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге» (ред. от 26.02.2010)//Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2003. – № 7-8.

41. Закон Санкт-Петербурга от 09.07.2008 № 489-82 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан по финансированию расходов, связанных с устройством внутренней системы газоснабжения объектов жилищного фонда в Санкт-Петербурге»//Санкт-Петербургские ведомости. – 2008. – № 133.

42. Закон Санкт-Петербурга от 21.05.2009 № 228-45 «О форме предоставления мер социальной поддержки и дополнительных мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Санкт-Петербурге» (ред. от 28.04.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2009. – № 97.

43. Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» (ред. от 19.10.2017)//Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. – 2011. – № 46.

44. Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 710-136 «О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного или дачного строительства и дополнительной меры социальной поддержки

гражданам, имеющим трех и более детей» (ред. от 10.05.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2011. – № 240.

45. Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2011 № 810-151 «О материнском (семейном) капитале в Санкт-Петербурге» (ред. от 30.06.2016)//Санкт-Петербургские ведомости. – 2011. – № 240.

46. Закон Санкт-Петербурга от 03.07.2012 № 367-63 «Об основах организации охраны здоровья граждан в Санкт-Петербурге» (ред. от 03.07.2017)//Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2012. – № 24.

47. Закон Санкт-Петербурга от 17.07.2013 № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге» (ред. от 28.03.2017, с изм. от 03.04.2017)//Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2013. – № 7.

48. Закон Вологодской области от 30.10.1998 № 305-ОЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Вологодской области» (ред. от 11.01.2016)//Красный Север. – 1998. – № 220-221.

49. Закон Вологодской области от 01.06.2005 № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» (ред. от 07.12.2015)//Красный Север. – 2005. – № 90.

50. Закон Вологодской области от 26.04.2007 № 1574-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, детей, являющихся ВИЧ-инфицированными» (ред. от 29.01.2016)//Красный Север. – 2007. – № 53.

51. Закон Вологодской области от 17.12.2007 № 1720-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству и по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), лиц из числа детей указанных категорий» (ред. от 09.06.2017)//Красный Север. – 2007. – № 149.

52. Закон Вологодской области от 05.02.2009 № 1956-ОЗ «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (ред. от 30.03.2010)//Красный Север. – 2009. – № 1.

53. Закон Вологодской области от 15.01.2013 № 2965-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 13.12.2017)//Красный Север. – 2013. – № 8.

54. Закон Вологодской области от 16.03.2015 № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области» (ред. от 10.10.2017)//Красный Север. – 2015. – № 29.

55. Закон Вологодской области от 08.04.2015 № 3627-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории Вологодской области» (ред. от 09.06.2017)//Красный Север. – 2015. – № 38.

56. Закон Вологодской области от 19.12.2016 № 4071-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 31.03.2017)//Красный Север. – 2016. – № 145.

57. Закон НАО от 04.03.1996 № 18-ОЗ «Об окружном бюджете на 1996 год»//Няръяна Вындер. – 1996. – № 45.

58. Закон НАО от 18.10.1999 № 195-ОЗ «О лекарственном обеспечении населения Ненецкого автономного округа» (ред. от 15.02.2011)//Няръяна Вындер. – 1999. – № 182.

59. Закон НАО от 11.12.2002 № 382-ОЗ «О здравоохранении в Ненецком автономном округе» (ред. от 23.06.2017)//Бюллетень нормативных актов Ненецкого автономного округа. – 2002. – № 8.

60. Закон НАО от 27.02.2009 № 13-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями Ненецкого автономного округа по предоставлению дополнительных мер социальной поддержки» (ред. от 23.06.2017, с изм. от 08.12.2017)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2009. – № 3.

61. Закон НАО от 16.04.2014 № 12-ОЗ «Об образовании в Ненецком автономном округе» (ред. от 23.06.2017)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 12.

62. Закон НАО от 06.12.2016 № 275-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе»//URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.12.2016.

63. Закон Республики Карелия от 23.06.1995 № 51-ЗРК «О республиканском бюджете на 1995 год»//Собрание законодательства РК. – 1995. – № 8.

64. Закон Республики Карелия от 21.04.1997 № 183-ЗРК «О республиканском бюджете на 1997 год» (ред. от 19.10.1997)//Карелия. –1997. – № 19.

65. Закон Республики Карелия от 19.03.2004 № 759-ЗРК «О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия» (ред. от 07.06.2017)//Собрание законодательства РК. – 2004. – № 3.

66. Закон Республики Карелия от 06.06.2005 № 876-ЗРК «О некоторых вопросах охраны здоровья граждан в Республике Карелия» (ред. от 05.07.2017)//Карелия. – 2005. – № 64.

67. Закон Республики Карелия от 16.12.2005 № 927-ЗРК «О некоторых вопросах социальной поддержки граждан, имеющих детей» (ред. от 26.12.2016)//Карелия. – 2005. – № 145.

68. Закон Республики Карелия от 19.12.2008 № 1253-ЗРК «О ежемесячной доплате к пенсиям гражданам, проходившим военную службу по призыву в Афганистане и (или) Чеченской Республике и ставшим инвалидами вследствие военной травмы» (ред. от 27.10.2014)//Карелия. – 2008. – № 146.

69. Закон Республики Карелия от 04.06.2014 № 1792-ЗРК «Об именных стипендиях Республики Карелия обучающимся по основным профессиональным образовательным программам» (ред. от 05.07.2017)//Карелия. – 2014. – № 44.

70. Закон Республики Карелия от 06.03.2017 № 2101-ЗРК «О некоторых вопросах предоставления отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Республики Карелия»//URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

71. Закон ЕАО от 31.05.2000 № 185-ОЗ «О правительстве Еврейской автономной области» (ред. от 25.06.2008)//Собрание законодательства ЕАО. – 2000. – № 5.

72. Закон ЕАО от 23.11.2006 № 23-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городского округа Еврейской автономной области отдельными государственными полномочиями по предоставлению бесплатного питания обучающимся в общеобразовательных организациях на территории Еврейской автономной области» (ред. от 29.06.2017)//Биробиджанская звезда. – 2006. – № 88;

73. Закон ЕАО от 01.03.2011 № 902-ОЗ «О компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (ред. от 22.12.2016)//Биробиджанер штерн. – 2-11. – № 17.

74. Закон ЕАО от 27.06.2012 № 79-ОЗ «О правительстве Еврейской автономной области»//Биробиджанская звезда. – 2012. – № 48.

75. Закон Хабаровского края от 28.11.2012 № 241 «О поддержке домашнего северного оленеводства в Хабаровском крае» (ред. от 27.09.2017)//Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 12(125) (часть I (том 1)).

76. Закон Хабаровского края от 10.12.2012 № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, в Хабаровском крае» (ред. от 22.11.2017)//Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 12(125) (часть I (том 1)).

77. Закон РТ от 08.10.2008 № 99-ЗРТ «О физической культуре и спорте» (ред. от 05.04.2017)//Республика Татарстан. – 2008. – № 209.

78. Закон РТ от 29.10.2009 № 50-ЗРТ «О профилактике наркомании и токсикомании» (ред. от 07.05.2016)// Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2009. – № 9-10. – Ст. 788.

79. Закон РТ от 22.12.2012 № 87-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере охраны здоровья граждан в Республике Татарстан» (ред. от 23.12.2017)//Республика Татарстан. – 2012. – № 260.

80. Закон РТ от 12.01.2013 № 8-ЗРТ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменения в статью 8 Закона Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» (ред. от 23.12.2017)//Республика Татарстан. – 2013. – № 9.

81. Закон Архангельской области от 10.11.2004 № 262-33-ОЗ «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан» (ред. от 24.04.2017)//Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. – 2004. – № 33.

82. Закон Белгородской области от 28.12.2004 № 165 «Социальный кодекс Белгородской области» (ред. от 26.12.2016)//Белгородские известия. – 2004. – № 226-227.

83. Закон Белгородской области от 21.07.2008 № 215 «О размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) на территории Белгородской области» (ред. от 20.12.2017)//Белгородские известия. – 2008. – № 119-123.

84. Закон Калининградской области от 02.03.2005 № 506 «О мерах социальной поддержки работников, занятых в государственной системе социальных служб Калининградской области» (ред. от 26.12.2014)//Российская газета («Запад России»). – 2005. – № 56.

85. Областной закон Ленинградской области от 17.07.2015 № 71-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Ленинградской области»//URL: <http://www.lenobl.ru>.

86. Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.1999 № 78 «О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (ред. от 05.10.2016)//Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 1999. – № 5-6.

87. Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 23.12.2015 № 972 «О Регламенте Законодательного Собрания Вологодской области» (ред. от 30.03.2016 с изм. и доп., вступившими в силу с 01.05.2016)//Красный Север. – 2016. – № 10.

88. Постановление Собрания депутатов НАО от 17.12.2009 № 288-сд «О внесении изменений в некоторые постановления Собрания депутатов ненецкого автономного округа и об утверждении положения «О постоянной комиссии Собрания депутатов ненецкого автономного округа по социальной политике» (ред. от 16.02.2017)//Няръяна Вындер. – 2009. – № 146.

89. Постановление Собрания депутатов НАО от 23.06.2011 № 153-сд «О Регламенте Собрания депутатов Ненецкого автономного округа» (ред. от 15.12.2016)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2011. – № 18.

90. Постановление Собрания депутатов НАО от 16.02.2017 № 29-сд «О положении «О постоянной комиссии Собрания депутатов Ненецкого автономного округа по вопросам молодежной политики, охраны здоровья, культуры и спорта»//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2017. – № 3 (часть 3).

91. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 497 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы» (ред. от 28.03.2017)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

92. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2017 № 200 «О бюджетном прогнозе Санкт-Петербурга на долгосрочный период 2017-2028 годов»//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

93. Постановление Правительства Вологодской области от 04.04.2011 № 304 «Об утверждении Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Вологодской области» (ред. от 27.01.2014)//Красный Север. – 2011. – № 61.

94. Постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2013 № 1098 «О государственной программе «Социальная поддержка граждан в Вологодской области на 2014 - 2018 годы» (ред. от 01.03.2017)//Красный Север. – 2013. – № 212.

95. Постановление Правительства Вологодской области от 28.10.2013 № «Об утверждении Государственной программы «Развитие здравоохранения Вологодской области» на 2014 - 2020 годы» 1112 (ред. от 06.03.2017)//Красный Север. – 2013. – № 217.

96. Постановление Правительства Вологодской области от 24.10.2016 № 942 «Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (ред. от 11.09.2017)//Красный Север. – 2016. – № 122.

97. Постановление администрации НАО от 28.02.2017 № 53-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа «Социальная поддержка граждан в Ненецком автономном округе»//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31.05.2012 № 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-

Петербурга» (ред. от 23.03.2016)//Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2012. – № 6.

99. Постановление Губернатора Вологодской области от 30.08.2000 № 762 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2001 год» (ред. от 29.09.2000)//Законодательство Вологодской области. – 2000. – № 4. – С. 462.

100. Постановление Губернатора Вологодской области от 26.04.2004 № 118 «О структуре органов исполнительной государственной власти области» (ред. от 01.09.2016)//Законодательство Вологодской области. –2004. – № 2. – С. 254.

101. Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 19.11.2014 № 72-пг «О структуре органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа» (ред. от 12.05.2017)//Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 46.

102. Постановление Губернатора ЕАО от 16.11.2015 № 314 «О структуре исполнительных органов государственной власти Еврейской автономной области и составе правительства Еврейской автономной области» (ред. от 20.12.2017)//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 20.11.2015.

103. Указ Главы РК от 24.03.2016 № 17 «О структуре органов исполнительной власти Республики Карелия» (ред. от 26.09.2016)//URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

104. Соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Правительством Вологодской области о предоставлении в 2011 году субсидии из федерального бюджета бюджету Вологодской области на модернизацию региональной системы общего образования//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

105. Соглашение между Региональным объединением организаций профсоюзов Вологодской областной Федерации профсоюзов, Региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей

Вологодской области» и Правительством Вологодской области по вопросам социально-экономической политики на 2017 год//Красный Север. – 2016. – № 133.

Нормативные правовые акты России, утратившие силу

106. Указ от 27 сентября 1782 г. «Об издании общего Тарифа для всех портов и пограничных Таможен Российской Империи»//ПСЗРИ. – Т. XXI. – № 15520.

107. Указ от 27 сентября 1782 г. «Об учреждении особой Таможенной пограничной цепи и стражи»//ПСЗРИ. – Т. XXI. – № 15522.

108. Устава об общественном призрении// Свод законов Российской империи. Спб. – 1832. – Т. XIII.

109. Закон от 23 июня 1912 г. «Об учреждении Присутствия по делам страхования рабочих»//ПСЗ. Собр. 3. Т. 32. 1912. Отд.1. Пг., 1915. № 37444.

110. Закон от 23 июня 1912 г. «Об учреждении Совета по делам страхования рабочих»//ПСЗ. Собр. 3. Т. 32. 1912. Отд.1. Пг., 1915. № 37445.

111. Закон от 23 июня 1912 г. «Об обеспечении рабочих на случай болезни»//ПСЗ. Собр. 3. Т. 32. 1912. Отд.1. Пг., 1915. № 37446.

112. Закон от 23 июня 1912 г. «О страховании рабочих от несчастных случаев»//ПСЗ. Собр. 3. Т. 32. 1912. Отд.1. Пг., 1915. № 37447.

113. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923)//СУ РСФСР. – 1923. – № 81. – Ст. 782.

114. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936)//Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.

115. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977)//Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

116. Закон СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях»//Ведомости ВС СССР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.

117. Закон СССР от 19.12.1969 № 4589-VII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении»//Ведомости ВС СССР. – 1969. – № 52. – Ст. 466.

118. Закон СССР от 19.07.1973 № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»//Ведомости ВС СССР. – 1973. – № 30. – Ст. 392.

119. Декрет СНК РСФСР от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне»//СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 10, 2-е издание.

120. Постановление СНК РСФСР от 14 июня 1918 г. «Об отпусках»//СУ РСФСР. – 1918. – № 43. – Ст. 527.

121. Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции труда»//СУ РСФСР. – 1918. – № 36. – Ст. 474.

122. Правительственное сообщение от 1 ноября 1917 г. «О социальном страховании»//Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству (25 октября 1917 г. – 25 октября 1918 г.). – М., 1918. С. 396.

123. Закон Санкт-Петербурга от 08.10.1996 № 112-44 «О структуре Администрации Санкт-Петербурга» (ред. от 31.10.2003)//Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 1996. – № 11;

124. Закон Республики Карелия от 17.06.1994 № 1-ЗРК «О структуре исполнительной власти Республики Карелия»//Собрание законодательства РК.– 1994. – № 1.

#### Нормативные правовые акты иностранных государств

125. Основной закон Федеративной Республики Германия (с изм. и доп. от 29.07.2009)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

126. Конституция Австрии (Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 г. в редакции 1929 г. с последующими поправками; Основной закон государства от 21 декабря 1867 года об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете; Закон от 27 октября 1862 года об охране неприкосновенности жилища; Решение Временного Национального собрания от 30 октября 1918 года; Закон от 3 апреля 1919 года об изгнании из страны и конфискации имущества Габсбург-Лотарингского дома; Закон от 3 апреля 1919 года об упразднении дворянства, светских рыцарских и дамских орденов и некоторых титулов и почетных званий)//URL: <http://worldconstitutions.ru>.

#### Международные нормативные правовые акты

127. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

128. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

129. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)//Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

#### Монографии, учебники, учебные пособия

130. Абдулаев М.И, Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. Учебник/Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Питер, 2004. – 576 с.

131. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. – М.: Магистр-Пресс, 2004. – 410 с.
132. Андреевский И. Полицейское право. Том I. – СПб: Типография Эд. Праца, 1871//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
133. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Издательство Саратов. ун-та, 1979. – 302 с.
134. Всемирная энциклопедия: Философия/Главн. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. – М.: Аст, Мн.: Харвест, Современный литератор, 2001. – 1312 с.
135. Гаген В. А. Право бедного на призрение. Том I. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. – СПб: Товарищество «Общественная польза», 1907. – 649 с.
136. Георгиевский П. И. Призрение бедных и благотворительность. – СПб: Типография Морского министерства, 1894. – 124 с.
137. Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права: учебник; под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. – М.: Проспект, 2016. – 324 с.
138. Горовцев А.М. Трудовая помощь как средство призрения бедных/ А. Горовцев. – Санкт-Петербург: скл. изд. в кн. скл. тип. М.М. Стасюлевича, 1901. – 438 с.
139. Гриценко Н.Н., Волгин Н.А., Попов Ю.Н., Шарков Ф.И., Шулуc А.А. Основы социального государства: учебник для вузов; под общ. ред. Гриценко, Н. Н., Шулуc А.А. – М.: Издательский дом «АТИСО», 2009. – 440 с.
140. Дерюжинский В. Ф. Заметки об общественном призрении. – М.: Высочайше утвержденное товарищество «Печатня С. П. Яковлева», 1897. – 119 с.
141. Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1905. – 81 с.

142. Еллинек Г. Право современного государства. – С.-Петербург: Юридический книжный магазин И. К. Мартынова, 1908. – 626 с.
143. Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. — М., 1968. – 263 с.
144. Завадский С. Государство благоденствия: доктрина и практика/ Пер с пол. Б.Т. Челябиновой и А.А. Якушева; под ред. Г.Х Шахназарова. – Москва: Прогресс, 1966. – 376 с.
145. Залеский В. Ф. Системы призрения бедных в законодательстве и практике главнейших западно-европейских государств. – Казань: Электр. типогр. Л. П. Антонова, 1912//Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
146. Калашников С.В. Очерк теории социального государства// URL: <http://mirznanii.com/a/288811/ocherk-teorii-sotsialnogo-gosudarstva>.
147. Каск Л. И. Функции и структура государства/ Отв. ред. Д. А. Керимов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. – 65 с.
148. Клишас А.А. Социальное государство: монография/ А.А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.
149. Книга правил св. апостолов, св. соборов вселенских и поместных. – М.: Синодальная типография, 1893. С. 127. – 820 с.
150. Кокошкин Ф. Ф. Русское государственное право. Выпуск 2. – М.: Типо-литография Русского товарищества печатного и издательского дела, 1908 г. – 157 с.
151. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп. – М.: ИнфотропикМедиа, 2012. – 640 с.
152. Конюхов И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 592 с.

153. Корельский В.М. Общая теория социалистического государства: учебн. пособие (цикл лекций) / ред. А.Ф. Черданцев. – Свердловск: Изд-во СЮИ, 1970. – 198 с.
154. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том I (издание 6-е). – С.-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1908. – 630 с.
155. Кравцов Б.П. Советская демократия на новом этапе. – М.: Госюриздат, 1962. – 132 с.
156. Леон Дюги. Конституционное право. Общая теория государства. – Москва: типография т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 1000 с.
157. Левенстим А.А. Профессиональное нищенство. Его причины и формы. – М.: Типография М.М. Стасюлевича, 1900. –161 с.
158. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. – М.: Юстицинформ, 2009. – 656 с.
159. Лысенко А.В. О проблемах разграничения полномочий в субъектах РФ. – М., 1996. – 192 с.
160. Манов Г.Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции. – М.: Юрид. Лит., 1978 . – 95 с.
161. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия/ С.Н. Братусь, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов. – М.: Юрид. Лит, 1970. – 624 с.
162. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Маркет ДС, 2007// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
163. Менгер А. Новое учение о государстве. – М.: Книгоиздательство Е.Д. Мягкова «Колоколь», 1905. – 264 с.
164. Меринг Франц. История Германии с конца средних веков. – М.: Краснаяновь: Главполитпросвет, 1923. – 286 с.
165. Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, перспективы становления в современной России; под ред. М.А. Василика и Л.В. Сморгунова. – СПб., 1997 г. – 176 с.

166. Мультиановский М.П. История медицины. – М.: Медицина, 1967. – 272 с.
167. Новгородцев П. И. и Покровский И. А. О праве на существование (социально-философские этюды). – СПб-М.: Типография товарищества М. О. Вольф, 1854. – 212 с.
168. Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX- начало XX века)/ Комаров Н.И., Пашенцев Д.А, Пашенцева С.В. – М.: Статут, 2006. – 384 с.
169. Попова А.В. Неолиберализм в России на рубеже XIX – XX веков// URL: <http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p1633/564e0b9f74a1b.pdf>
170. Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 320 с.
171. Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. – М.: Проспект, 2016. – 576 с.
172. Рассказов Л.П. Теория государства и права: Учебник для вузов. 3-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М. 2010. – 559 с.
173. Русское православие. Вехи истории.; науч. ред А. И. Клибанов. – М.: Политиздат, 1989. – 719 с.
174. Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 2005. – 442 с.
175. Словарь русского языка: В 4-х т./АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А. П. Евгеньевой. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Русский язык, 1981-1984. Т.4 С-Я. 1984. – С. 689.
176. Соловьев Э. В. Федерация. Федерализм. Энциклопедия. – М., 2000. – 640 с.
177. Социальная политика Швеции: Учебное пособие: Перевод / Х. Свендер, А. Меллер, Б. Бергстен и др.; сост.: А. Меллер, А.Я. Некрасов. – М: Соц. Защита, 1994. – 191 с.
178. Социальное государство: концепция и сущность: доклады Инс-та Европы/отв ред. М.В. Каргалова. – М.: Изд. «Огни», 2004. – 125 с.

179. Социальное законодательство: Научно-практическое пособие/ Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. – М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2005//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
180. Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917 г. – 534с.
181. Теория государства и права/Под ред. К.А. Мокичева. – М.: Юридическая литература, 1965. – 519 с.
182. Теория государства и права. Курс лекций; под ред. Н.И. Матузова, и А.В. Малько. – Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. – 560 с.
183. Теория государства и права: Учебник для вузов; под общ.ред. О.В. Мартышина. – М., 2007. – 496 с.
184. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003//Доступ из справ.-правовой системы СПС «КонсультантПлюс».
185. Тревельян Д.М. Социальная история Англии: Обзор шести столетий от Чосера до королевы Виктории. – М.: Изд. иностр. лит., 1959. – 624 с.
186. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка// URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=57180>
187. Химанен П., Кастелс М. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель. Пер с англ. /Перевод А. Калинин, Ю. Подорога, Б. Кагарлицкий. – М.: Издательство «Логос», 2002. – 224 с.
188. Черноголовкин Н. В. Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат, 1960. – 191 с.
189. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 382 с.

190. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Тома I-III. – М.: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894 г. //Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

191. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Тома I-II. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 г.// Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

192. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1912. – 841 с.

#### Авторефераты диссертаций и диссертации

193. Аулинг Р. Ю. Основные функции социалистического государства: по материалам Эстонской Советской Социалистической Республики: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Л., 1953. – 19 с.

194. Бабаев С.В. Теория функций современного российского государства: Автореферат дисс. ...канд.юрид. наук. Н. Новгород. 2001. – 25 с.

195. Балашова Е.Ф. Правовое регулирование социальной деятельности в Российской империи: Вторая половина XIX- начало XX века: Дисс. ...канд. юрид. наук. Москва, 2004. – 153 с.

196. Воробьева Н.Ю. Государство как субъект социальной политики: Историко- и теоретико-правовой аспекты: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. – 24 с.

197. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы Российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: Автореферат... доктора юр. наук. Тюмень, 2009. – 41 с.

198. Загайнов Л.И. О роли экономических функций советского государства в создании материально-технической базы коммунизма.: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М.,1966. – 39 с.

199. Ким А.Н. Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между Российской

Федерацией и ее субъектами: теоретико-правовые и организационные аспекты: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М.,1996. – 27 с.

200. Коробов С. Е. Социальная функция государства: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. – 19 с.

201. Нормантас А. А. Общенародное государство: становление, сущность и функции: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М.,1982. – 20 с.

202. Ночвина Б.А. Становление и развитие институтов и концепций социального государства в Германии в XX в.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 2004. – 29 с.

203. Олейникова С. С. Теоретические и организационно-правовые основы становления социальной функции Российского государства в XVII - начале XX вв.: историко-правовой аспект: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. – 30 с.

204. Родионова О.В. Социальная функция современного государства: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М. 2007.-  
URL:<http://lawtheses.com/sotsialnaya-funktsiya-sovremennogo-gosudarstva#ixzz44x9tYnjA>

205. Рябов Е. В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Казань, 2006. – 22 с.

206. Столповская Н. Б. Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений: На примере Центрального федерального округа: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. Белгород, 2008. – 22 с.

207. Форнель Е. Р. Функция советского общенародного государства по оказанию социальных услуг: Автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. М. – 19 с.

208. Черноголовкин Н. В. Вопросы теории функций социалистического государства.: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1971 г. – 34 с.

#### Статьи

209. Авершин, В.В. Совершенствование системы разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: проблемы и перспективы/Авершин В.В.//Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Том 2. – 2007. – № 41.

210. Акимова, Ю.А. Социальная функция государства и принцип равенства в решениях Конституционного суда РФ/Акимова Ю.А.//Современное право. – 2009. – № 12.

211. Акишин, М.О. Функции государства и процесс модернизации/Акишин М.О. //Ленинградский юридический журнал. – 2011. – № 3.

212. Александрова, А.В., Вергазова, И.А. Российское право социального обеспечения постсоветского периода/Александрова А.В., Вергазова И.А.//Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2017. – № 11.

213. Александрова, А.В. Социальное законодательство зарубежных стран в XXI веке/Александрова А.В.//LEX RUSSICA. – 2016. – № 7 (116).

214. Алпатова, Г.М. У истоков социального государства: У. Беверидж/Алпатова Г.М.//Вестник Пермского университета. Серии: история и политология. – 2009. – № 1.

215. Андреева, И.Ю., Лебедев, В.А. Проблемные аспекты государственных социальных программ/Андреева И.Ю., Лебедев В.А.//Социальное и пенсионное право. – 2007. – № 2.

216. Андриченко, Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и

децентрализации/Андриченко Л.В.//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4.

217. Антропов, Р.В. Социальное законодательство Германии во второй половине XIX века: особенности, эволюция и роль в историческом процессе/Антропов Р.В. //GENESIS: исторические исследования. – 2015. – № 3.

218. Бардин Л.Н. Правовые основы поддержки негосударственной системы бесплатной юридической помощи/Бардин Л.Н.//Юрист. – 2014. – № 9.

219. Батюк, А.В. Роль договорных отношений в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов/Батюк А.В.//Законотворческая деятельность Российской Федерации: Материалы конференции; под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП, 1998.

220. Бобровников, В.Г. Социальные преобразования временного правительства (март-октябрь 1917 года)/Бобровников В.Г. //Волгоградский государственный технический университет. Т. 16. – 2015. – № 5 (134).

221. Боженок, С.Я. О критериях классификации функций государства/Боженок С.Я.//Российский следователь. – 2009. – № 11.

222. Бреусова, А.Г. Оценка эффективности государственных программ/Бреусова А.Г.//Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2.

223. Васильева, Ю.В. Проблема отражения в законодательстве о социальном обеспечении положений Конституции Российской Федерации/Васильева Ю.В.//Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – № 5.

224. Войтенков, Е.А. Становление и развитие основ государственного управления и законодательства в сфере здравоохранения в Российской империи: теоретические и историко-правовые аспекты/Войтенков Е.А. //История государства и права. – 2014. – № 21.

225. Волосникова, Л.М. Законодательство России о высшем образовании в XVIII веке/Волосникова Л.М. //История государства и права. – 2006. – № 6.

226. Выдержки из стенографического отчета о заседании Государственного совета РФ «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов»// Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 8.

227. Гоптарева, И.Б. Концептуальные основы политической категории федерализма/Гоптарева И.Б.// Credonew. – 2000. – № 1.

228. Грунис, Е. И. Социальные функции Российского государства на примере современного этапа развития института банкротства/Грунис Е. И.//Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 2 (32).

229. Губин, А. В. Социальная функция государства/Губин А. В.//Формирование гуманитарной среды в ВУЗе: инновационные образовательные технологии. Компетентностный подход. -2013.-Т. 2.

230. Добрынин, Е. Ю. К вопросу о понимании функций государства/Добрынин Е. Ю.//Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2007. – № 4 (76). – С. 13.

231. Ерегин, А.Н. Актуальные проблемы в сфере разграничения полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами/Ерегин А.Н.//Актуальные проблемы современного права. Материалы XIV студенческой научно-практической конференции. – Архангельск: Изд-во Поморский гос. ун-т. – 2007.

232. Жимиров, В.Н., Оль, Е.М., Реуф, В.М. Современное государство: к вопросу об основных функциях/Жимиров В.Н., Оль Е.М., Реуф В.М.//Мир политики и социологии. – 2012. – № 9.

233. Жиряков, И.Г. Австрийский федерализм в 1918 - 1933 годах - важнейший этап в истории его развития /Жиряков, И.Г.// История государства и права. – 2008. – № 4.

234. Журавлев, М.П. Договорный порядок разграничения предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ/Журавлев М.П.//Законотворческая деятельность Российской Федерации: Материалы конференции; под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП, 1998.

235. Залюбовская, А.С. Государство всеобщего благосостояния: историко-теоретический анализ/Залюбовская А.С.//Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: история и право. – 2016. – № 2 (19).

236. Захаров, А.А. Некоторые проблемы формирования понятийного аппарата федерального законодательства о социальной защите населения/Захаров А.А.//Российский юридический журнал. – 2015. – № 4.

237. Кокотов, А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти/Кокотов А.Н.//Журнал российского права. – 2002. – № 8.

238. Колотова, Н.В. Выполнение государством социальных обязательств: современные проблемы./Колотова Н.В.//Труды Института государства и права РАН. – 2016. – № 3.

239. Колотова, Н.В. Нравственные предпосылки социальных прав./Колотова Н.В.//Общественные науки и современность. – 2015. – № 5.

240. Лазарев, В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема/ Лазарев В.В. //Журнал российского права. – 2009. – № 9.

241. Лексин, И.В. Соглашения в системе австрийского федерализма/Лексин И.В.//Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 9.

242. Мигунова, Т.Л. Социальная направленность законодательства Екатерины II (на примере Приказа общественного призрения по материалам «Учреждения о губерниях» 1775 г.)/Мигунова Т.Л.//Российский следователь. – 2008. – № 5.

243. Наумов, С.Ю. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти в Российском федеративном государстве/Наумов С.Ю.//Вестник Поволжского института управления. – 2002. – № 2.

244. Новикова, А.С. Социальная функция в системе функций Российского государства/Новикова А.С.//Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 140 (10).

245. Охохонин, Е.М. Правовая регламентация социально-ответственной позиции бизнеса в Российской Федерации/Охохонин Е.М.//Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2011. – № 40 (257).

246. Пашенцев Д.А. Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект)/Пашенцев Д.А.//Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9. – Вып. 2.

247. Пашенцев, Д.А. Социальная функция государства в современных условиях/Пашенцев Д.А.//Вестник Академии права и управления. – 2017. – № 3 (48).

248. Пискотин, М. И. К вопросу о функциях Советского государства в современный период/ Пискотин М. И. //Советское государство и право. – 1958. – № 1.

249. Попков, В.Д. Обеспечение благосостояния народа – выражение гуманистической роли социалистического государства/Попков В.Д. //Советское государство и право. – 1965. – № 8.

250. Попова, А.В. Неолиберальная трактовка социальных прав и их законодательное закрепление в парламентской деятельности начала XX в./Попова А.В.//Журнал российского права. – 2010. – № 4.

251. Попова, А.В. Модель государственного и общественного устройства России в трудах неолиберальных мыслителей на рубеже XIX - XX вв./Попова А.В.//История государства и права. – 2009. – № 10.

252. Путило, Н.В. Юридические критерии социального государства: новые подходы/Путило Н.В.//Журнал российского права. – 2016. – № 10.

253. Родионова, Л.М. Социальные функции государства: история, развитие, роль/Родионова Л.М.//Материалы Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. – 2013. – Ч. 1.

254. Родионова, О.В. Характерные черты социальной функции современного государства/Родионова О.В. //История государства и права. – 2007. – № 3.

255. Саленко, А.В. Конституционные основы германского федерализма/Саленко А.В.//Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 6.

256. Саленко, А.В. Россия – унитарная Федерация: парадокс или реальность?/Саленко А.В.// Правоведение. – 2001. – № 2. – С. 66.

257. Самарина, О.А. Состояние законодательства о социальном обеспечении субъектов РФ: общий анализ/Самарина О.А.//Сборник трудов по итогам Третьего Пермского конгресса ученых-юристов. – 2012. – С. 220.

258. Самощенко, И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства/Самощенко И.С. //Советское государство и право. – 1956. – № 3.

259. Сапрыкин, Д.Л. Государство, общество и фундаментальное образование: континентальная, британская и американская модели/Сапрыкин Д.Л. //История науки в философском контексте. – СПб.: РХГА, 2007. URL:<http://www.ihst.ru/files/saprykin/State-Education.pdf>.

260. Соломатин, А.Ю., Корякина, А.С. Австрийский федерализм//Наука. Общество. Государство. – 2015. – № 4 (12).

261. Сыманюк, Н.В. Порядок распределения компетенции в России и Германии: сравнительно-правовой аспект/Сыманюк Н.В.// URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=4527>.

262. Танчев, Е. Социальное государство (всеобщего благосостояния) в современном конституционализме/Танчев Е.//Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 4. – С. 60-67.

263. Тарасова, И.А. Социальная функция государства/Тарасова И.А.//История государства и права. – 2012. – № 9.

264. Тихомирова, Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование/Тихомирова Л.А.//Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

265. Толстикова, А.В. Социальная функция современного государства/Толстикова А.В.//Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2009. – № 97. – С. 254.

266. Туманов, С.Н. Неосновные функции государства – самостоятельный вид или структурная единица?/Туманов С.Н.//Современное право. – 2012. – № 12.

267. Турусин, С.В. Унитарный федерализм: сущность и исторические формы/Турусин С.В.//Вестник Самарского государственного университет. – 2013. – № 8.

268. Филиппова, Н.А. Разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: особенности национальной модели и новая региональная политика /Филиппова Н.А. //Политическая экспертиза: ПОЛИТЕКС. – 2007. – № 3.

269. Хабриева, Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства/Хабриева Т.Я.//Журнал российского права. – 2014. – № 8.

270. Хабриева, Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации/Хабриева Т.Я.//Право и экономика. – 2003. – № 9.

271. Черногор, Н.Н., Пашенцев, Д.А. Октябрьская революция и эволюция российского права/Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А.//Журнал российского права. – 2017. – № 10.

272. Чертков, А. Н., Кистринова, О.В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность/Чертков А. Н., Кистринова О.В.//Журнал российского права. – 2012. – № 8.

273. Чертков, А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции/Чертков А.Н.//Журнал российского права. – 2004. – № 2.

274. Чесноков, Д.И. Каковы основные этапы и функции социалистического государства?/Чесноков Д.И.//Политическое самообразование. – 1963. – № 4.

275. Чиркин, В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность/Чиркин В.Е. //Государство и право. – 2002. – № 5.

276. Шарифзода, С.Ш. Теоретические аспекты понятия и разграничения внутренних и внешних функций государства/Шарифзода С.Ш.//Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3-6.

277. Шарков, А. В. Социальная функция государства на Руси X-XIII/Шарков А. В.//Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 10.

#### Электронные ресурсы

278. Интернет-портал Юридического факультета СПбГУ [Электронный ресурс] URL: <http://law-students.net>

279. Информационная система права Австрии [Электронный ресурс] URL: <https://www.ris.bka.gv.at>

280. Официальный интернет-портал Баварии [Электронный ресурс] URL: <http://www.freistaat.bayern>

281. Официальный сайт земли Бургенланд [Электронный ресурс] URL: <https://www.burgenland.at>

282. Официальный сайт земли Верхняя Австрия [Электронный ресурс] URL: <http://www.land-oberoesterreich.gv.at>
283. Официальный портал Правительства Вологодской области [Электронный ресурс] URL: <http://vologdaoblast.ru>
284. Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] URL: <http://gov.spb.ru>
285. Официальный сайт Вологдастата [Электронный ресурс] URL: <http://vologdastat.gks.ru>
286. Официальный сайт Законодательного Собрания Вологодской области [Электронный ресурс] URL: <http://www.vologdazso.ru>
287. Официальный сайт Законодательного Собрания Республики Карелия [Электронный ресурс] URL: <http://karelia-zs.ru>
288. Официальный сайт земли Нижняя Австрия [Электронный ресурс] URL: <http://www.noe.gv.at>
289. Официальный сайт правительства Нижней Саксонии [Электронный ресурс] URL: <http://www.ru.niedersachsen.de>
290. Официальный сайт правительства Саксонии [Электронный ресурс] URL: <http://www.sms.sachsen.de>
291. Официальный портал Республики Коми [Электронный ресурс] URL: <http://law.rkomi.ru>
292. Патриотический интернет-портал Рязанского региона [Электронный ресурс] URL: <http://rzn-patriot.ru>
293. Портал Федерального законодательства Германии [Электронный ресурс] URL: <http://www.gesetze-im-internet.de>

#### Литература на иностранном языке

294. Glasson Ernest. Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre. T. V.-Paris :A. Durand et Pedone-Lauriel, editeurs :G. Pedone-Lauriel, successeur, 1882.- 476 p.

295. Leach Artur. A History of Winchester College.-London: 1899. – 669 p.
296. Melchior Palyi. Compulsory Medical Care and the Welfare State// URL:<http://mises.org>
297. Per Byland. How the Welfare State Corrupted Sweden?// URL: <http://mises.org>
298. The Welfare State// URL: <http://nationalarchives.gov.uk>
299. Webster's desk Dictionary of the English Language. — N.Y., 1990.