

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук

Москва – 2018

Диссертация выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный
руководитель:**

Путило Наталья Васильевна –
кандидат юридических наук,
заведующий отделом социального
законодательства ИЗиСП

**Официальные
оппоненты:**

Попова Анна Владиславовна – доктор
юридических наук, доцент, профессор
Департамента правового регулирования
экономической деятельности ФГБОУ
ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

Колотова Наталья Валерьевна -
кандидат юридических наук, доцент,
и.о. заведующего сектора прав человека
Федерального государственного
бюджетного учреждения
науки Институт государства и права
Российской академии наук

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет
правосудия»

Защита состоится 21 декабря 2018 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, <http://www.izak.ru/>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2018 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



К.П. Ермакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 01.03.2018¹, «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, начиная 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.

¹ Российская газета. – 2018. – № 46.

Рассмотрение социальной функции как элемента функциональной теории государства можно встретить в трудах зарубежных исследователей конца XIX – начала XX (Г. Еллинек, Л. Дюги, А. Менгер и др.) и современных ученых (А.В. Попова, А. Э. Евстратов, Л.Н. Кочеткова 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, А.А. Клишас, 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, А.А. Клишас, 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, 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 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении определена актуальность избранной темы исследования, рассмотрены объект, предмет, цели и задачи диссертации, описаны методы и теоретическая база работы, выявлена научная новизна, теоретическая и практическая значимость. Сформулированы положения, выносимые на защиту, приводятся сведения по апробации.

Глава первая «Социальная функция современного государства» содержит три параграфа, в которых определяется содержание правовой категории «социальная функция государства», исследуются этапы нормативного правового закрепления социальной функции в законодательстве европейских государств и рассматривается место социальной функции в системе функций государства.

В первом параграфе «Формирование теоретико-правовых представлений о социальной функции государства» проведен анализ развития политико-правовой мысли относительно функциональной теории государства. Фундамент теории функций государства в отечественной правовой науке заложен еще в дореволюционный период. 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.

Свое развитие учение о функциях государства нашло в советский период. Получила широкое распространение идея о том, что под функциями государства следует понимать основные направления деятельности государства, которые отражают его социальную сущность. Функции государства рассматривали в тесной взаимосвязи с его практической деятельностью. Была проведена корреляция между категориями «функции государства», «задачи государства», «цели государства».

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

В первом параграфе проведен анализ политико-правовых представлений отечественных и зарубежных исследователей относительно социальной функции государства. В дореволюционный период

представители отечественной науки редко возлагают на государство обязанности по призрению бедных. Главными субъектами оказания помощи является общество и сам человек. Государство не должно вмешиваться в данную сферу (Б. Н. Чичерина) либо имеет в ней весьма ограниченную роль (И. Е. Андреевский, П. И. Георгиевский, П.И. Новгородцев, А.А. Ливенстим). В отличие от отечественных правоведов, зарубежные исследователи конца XIX – начала XX вв. к числу основных обязанностей государства относили необходимость создания достойных условий для жизни человека (Г. Еллинек, Л. Дюги, Э. Дюркгейм, А. Менгер и др.).

В советский период отечественными исследователями при характеристике функций социалистического государства социальная функция редко выделялась как самостоятельная. Признавалось, что все функции государства в той или иной мере несут в себе социальную составляющую, имеют общесоциальный характер².

В настоящее время не вызывает сомнения факт наличия социальной функции в системе функций государства. В современной научной литературе встречается множество определений социальной функции государства. По мнению автора, 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. К сферам социальной функции относятся: здравоохранение; образование и наука; создание справедливой и прозрачной системы пенсионного

² 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.

обеспечения; вопросы труда и занятости; социальное обеспечение незащищенных слоев населения.

Второй параграф «История нормативного правового закрепления социальной функции государства» посвящен исследованию нормативных правовых актов европейских стран, исторических источников, работ отечественных и зарубежных научных деятелей в целях определения основных этапов развития нормативного правового закрепления социальной функции государства.

До начала XIV века социальная функция осуществлялась духовенством, светские и религиозные акты возлагали реализацию социальной функции на церковь. Из всех сфер исследуемого явления основное внимание уделялось опеке неимущих и больных.

Время со второй половины XIV века до начала XVII века можно охарактеризовать как период принятия законов о введении репрессивных мер против пауперизма. Первым таким актом в Англии стал «Statute of Labourers» 1349 года. В Германии первые законы против бедных были приняты на местах, городскими властями Эсслингена, Кельна, Нюрнберга.

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 г.

Этап введения карательных мер против пауперизма сменяется периодом принятия законодательных актов, регулирующих различные сферы социальной функции. Способность государства брать на себя ответственность за социально уязвимые слои населения в Англии демонстрирует «Act for the Relief of the Poor» 1601 г.

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 г., 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.

В России 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. Регламентом Духовной коллегии от 25 января 1721 года на духовенство возложена обязанность по искоренению беспорядочной милостыни.

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 данного исследования этап подразделяется на два периода:

- XVIII – первая половина XIX вв. – период растущих потребностей индустриального общества, которое требует расширения законодательного регулирования сфер социальной функции государства. Процесс наращивания элементов социальной функции является ответом государства на вызовы общества, на его социальные потребности;

- вторая половина XIX – начало XX вв. – закрепление в законодательстве основных элементов социальной функции, принятие государством обязанностей по реализации и финансированию социальной функции. В данный период происходит полноценное законодательное закрепление социальной функции государства. 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 и самостоятельно себя обеспечить не в силах.

С 30-х гг. до 80-х гг. XX в. вопросы обеспечения благосостояния человека становятся сферой международных интересов государств. Распространяется практика конституционного закрепления социальной функции государства. Особенностью данного периода является то, что государство было перегружено социальными обязательствами, а население абсолютно отстранилось от решения вопросов собственного благосостояния.

К концу 1980-х гг. XX века назрел кризис социальной функции государства, необходимо было ее реформировать, искать новые источники финансирования и методы реализации.

С 1990-е гг. XX в. по настоящее время можно охарактеризовать как период поиска эффективных способов реализации социальной функции с учетом накопленного опыта и современных реалий.

В третьем параграфе «Социальная функция в системе функций современного государства» определено значение и место социальной функции в системе функций современного государства.

Автор разделяет мнение тех исследователей, которые отводят социальной функции приоритетное место в функциональной системе государства (А. В. Толстикова, А. С. Новиков, Е. А. Грунис). 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. Социальное законодательство создает правовые основы и механизм исполнения социальной функции. При выполнении социальной функции используются свои инструменты (начисление и выплата различных социальных пособий, обеспечение лекарственными средствами, проведение мероприятий по реабилитации и т.д.). Создаются государственные структуры, призванные оказывать помощь населению.

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

структурами и населением. Эффективная реализация социальной функции позволяет точно спрогнозировать реакцию людей на политические и экономические реформы, на решения во внешней политике. С помощью инструментов социальной функции компенсируются опасные условия труда для отдельных категорий граждан (например, сотрудников МВД, ФСИН, ФСБ и др.).

Глава вторая «Механизм реализации социальной функции в федеративном государстве (на примере европейских федераций)» содержит три параграфа, где исследуются особенности распределения и исполнения социальных обязательств между федеральным центром и субъектами (землями) в Австрии, Германии и России.

В первом параграфе «Общеправовые вопросы разграничения предметов ведения и полномочий в социальной сфере» проанализированы способы и методы разграничения предметов ведения и полномочий в анализируемых федерациях при реализации социальной функции.

Одним из важных признаков федеративного государства является разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами, который демонстрирует одновременно и сферы автономии субъектов и ограничение их свободы.

При решении вопроса разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах конституционный способ является основополагающим, конституцией определяются возможности использования и других способов. Конституция РФ кроме указанного называет еще два: договорный и законодательный. Основным закон Германии и Конституция Австрии также предусматривают еще два способа: законодательный и согласительный (возможность сотрудничества федерального центра и земель на основе соглашений).

Фундаментом разграничения предметов ведения и полномочий в социальной сфере в России и Германии является положение о том, что они являются социальными государствами (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. Австрия в своей Конституции не провозглашает себя социальным государством, поскольку принята в период, когда социальная функция еще не стала приоритетным направлением деятельности государства. Конституция Австрии содержит ряд положений, которые позволяют сделать вывод об актуальности социальной функции (ст. ст. 17, 17а Основного закона государства от 21 декабря 1867 г. об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете). Австрия является не единственной федерацией, где отсутствует конституционное положение о социальном государстве.

Анализ положений конституций Австрии, Германии и России показывает, что в европейских федеративных государствах реализация социальной функции находится в совместном ведении федерации и субъектов (земель). Конституции тщательно регламентируют вопросы ведения федерального центра. 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 (земель).

Во втором параграфе «Эволюция федеральной компетенции при решении социальных вопросов» исследуется динамика роли федерального центра в решении вопросов социального развития в Австрии, Германии и России.

Научное сообщество отмечает, что для России, Германии и Австрии характерно наличие сильного центра. 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 субъектов (земель).

По мере развития социальной функции, компетенция федерального центра исследуемых государств в социальной сфере увеличивается.

В федеративных государствах перед федеральным центром стоят сложные задачи. Необходимо найти баланс между предоставлением свободы субъектам и возможностью оказания им помощи, исключив различного рода злоупотребления.

В третьем параграфе «Организационно-правовые основы компетенции субъектов (земель) в социальной сфере» рассматриваются объемы и методы реализации социальных обязательств субъектами (землями) федеративных государств.

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

В субъектах (землях) Австрии, Германии и России правительствами 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 в субъектах (землях) присутствия. Бизнес совместно с органами государственной власти субъектов (земель) участвует в разработке и финансировании социальных программ, оказывают материальное сопровождение социально значимых мероприятий, строительства объектов социальной направленности (детские площадки, детские сады, технопарки и многое другое).

Глава третья «Теоретико-правовые подходы к вопросам организации и функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации в условиях социального

федеративного государства» состоит из двух параграфов, где определены особенности функционирования и развития системы органов управления субъектов, которые занимаются вопросами социальной сферы. Исследуется социальное законодательство субъектов, предложена классификация социальных законов субъектов.

В первом параграфе «Влияние социальной функции государства на формирование и развитие системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации» автор приходит к выводу, что в целях обеспечения социального благополучия населения задействованы все органы государственной власти субъекта.

Статья 2 Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ 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 может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации высшим и единственным законодательным органом государственной власти субъекта являются законодательные собрания, советы депутатов (варианты наименований могут быть разные). Конституции и уставы субъектов 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

³ Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

субъекта в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. В каждом парламенте субъекта созданы специальные комиссии и комитеты, которые готовят социальные законы. Используя различные методы, число рабочих органов в законодательных органах субъектов, которые занимаются подготовкой законов, направленных на повышение благополучия населения субъекта, увеличивается.

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

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 своей деятельности и деятельности правительства, где социальные вопросы всегда занимают центральное место.

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, в работе которых участвуют представители органов законодательной и исполнительной государственной власти субъекта, церкви, представители бизнеса, некоммерческих организаций, индивидуальные предприниматели, заинтересованные граждане.

Во втором параграфе «Социальное законодательство субъектов России: понятие, особенности и классификация» проведен анализ

социальных законов, действующих в субъектах Российской Федерации, предложена их классификация.

В субъектах социальное законодательство принимается с учетом общих стандартов, предусмотренных международным и национальным законодательством, и с ориентацией на потребности проживающих на данной территории граждан.

Автором приведена классификация социальных законов субъектов Российской Федерации по предмету и способам правового регулирования, по способу (форме) систематизации.

В социальном законодательстве субъектов Российской Федерации значительное место занимают вопросы предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан. Широкому кругу получателей законодательство субъектов предоставляет помощь. Автором приводится классификация социальных законов субъектов, которые регулируют вопросы предоставления мер социальной помощи различным категориям граждан.

В заключении подведены итоги исследования и сформулированы основные выводы.

Основные положения диссертации опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Кабанова И.С. Функционирование попечительских советов в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Вологодской области//Ежегодник российского образовательного права. Том 10. 2015. С. 219-226;
2. Кабанова И.С. Формирование теоретико-правовых представлений о социальной функции государства//История государства и права. № 6. 2017. С. 34-38;

3. Шалыгина И.С. История нормативного правового закрепления социальной функции государства//История государства и права. № 20. 2017. С. 33-37;

4. Шалыгина И.С., Батова О.С. Особенности социального законодательства субъектов Российской Федерации: кодификация, унификация и перспективы развития»//Юридический мир. № 1. 2018. С. 60-63.