

Департамент образования и науки города Москвы  
Государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования города Москвы  
«Московский городской педагогический университет»

Институт экономики, управления и права  
Департамент права

*На правах рукописи*

**Чернышева Юлия Борисовна**

**СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА:  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Направление 40.06.01 Юриспруденция  
Профиль подготовки Теория и история права и государства; история учений о  
праве и государстве

**Научный доклад  
об основных результатах научно-квалификационной работы  
(диссертации)**

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор,  
профессор департамента права  
Пашенцев Дмитрий Алексеевич

Москва  
2023

1. Рецензент:

**Звонарев Андрей Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента права Института экономики, управления и права ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет»

2. Рецензент:

**Львов Алексей Витальевич**

кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента права Института экономики, управления и права ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет»

3. Рецензент:

**Залоило Максим Викторович**

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

4. Рецензент:

**Антонова Наталья Владиславовна**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.....</b>	<b>16</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>30</b>
<b>ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ НКР.....</b>	<b>33</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что проблемы осуществления социальной функции российским государством имеют как теоретическую, так и практическую значимость. Реализация государством социальной функции в российских условиях нацелена прежде всего на нивелирование последствий социального неравенства. Данная задача осуществляется реализацией комплекса мероприятий, направленных на защиту социальных прав человека, перераспределение материальных благ в целях снятия социальной напряженности и обеспечения гражданского мира и согласия в стране и обществе.

В процессе управления государством в современном мире возрастает роль социальной функции, поэтому исследования основного содержания социальной функции государства и механизмов ее реализации приобретают особую актуальность.

Государство выполняет различные функции – политические, духовные (идеологические), экономические, социальные. Это обусловлено объективными причинами и прежде всего, тем, что рыночные отношения и институты гражданского общества сами по себе, без государственного регулирования не могут обеспечить реализацию многих общественно значимых функций.

Исследования социальной деятельности государства, проблемы имущественного расслоения в обществе и преодоление ее негативных последствий, обоснование различных теорий формирования модели государства, в котором существует справедливое распределение материальных ценностей и духовных благ, происходило на различных этапах истории человечества. Но хотя о необходимости его создания издавна говорили и политики, и ученые, долгое время идея социальной поддержки не была закреплена законодательно, существуя в культуре, обычаях и традициях людей.

Как показывает современный опыт зарубежных стран, в частности высокоразвитых стран Европы, США, Канады, Австралии, ряда государств Ближнего Востока (ОАЭ, Кувейт, Израиль, Королевство Саудовская Аравия) и Дальнего Востока (Япония, Южная Корея, Сингапур) проведение продуманной, сбалансированной социальной политики ведет к экономическому процветанию, обеспечивает его безопасность на международной арене.

Изменения, произошедшие в последние три десятилетия в российской политике и экономике, коренная смена идеологием в Российской Федерации, зафиксированных на конституционном уровне, существенно изменили и представления жителей страны о целях, приоритетах и методах реализации социальной функции государства.

В Конституции Российской Федерации 1993 года страна провозглашена социальным правовым государством, создающим условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции Российской Федерации). Реализация декларируемых норм нередко выявляет противоречие между теорией и практикой их применения. На протяжении 90-х годов XX века не существовало четко определенных механизмов, методов и способов контроля за реализацией социальной функции государства. Убежденность ряда радикальных реформаторов – политиков и ученых, что «рыночные механизмы сами все отрегулируют» не прошла проверку временем. О реализации государством социальной функции государства ими практически было забыто, а социальная функция государства рассматривалась как пассивный элемент, который ограничивает проводимые преобразования.

С начала XXI столетия началось становление нового стабильного курса экономического развития, самоутверждение России на мировой арене, частичный возврат к прежним (в том числе и советского периода) ценностям и традициям. В связи с этим постепенно роль социальной составляющей в деятельности российского государства стала очень важна. Именно на первое

десятилетие нынешнего века приходится наибольшее число научных исследований социальной функции государства. В последние же годы их число значительно уменьшилось, хотя историко-правовые реалии существенно изменились.

Начиная с майских указов Президента Российской Федерации 2012 и 2018 годов, страна вступила в новый этап осуществления социальной функции. Так, большое внимание в Национальных проектах и Государственных федеральных программах уделено именно социальной политики в первую очередь в таких направлениях, как демография, здравоохранение, образование и экология. Современные реалии говорят о возрастающем внимании к осуществлению социальной функции государства в России. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2020 год уделено особое внимание вопросу внесения существенных корректив в методы осуществления социальной функции государства особенно в областях демографии и здравоохранения. В частности, он заявил, что «Сильную, благополучную, современную Россию мы сможем построить только на основе безусловного уважения к мнению людей, к мнению народа», а «темпы изменений должны нарастать с каждым годом, с ощутимыми для граждан результатами по достижению достойного уровня жизни».

В период пандемии COVID-19 социальная функция государства заняла особое место среди других функций государства. Значительная часть Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2021 год была посвящена преодолению кризиса из-за пандемии и социальным вопросам. Президент Российской Федерации отметил, что «мы приобрели принципиально новый опыт работы в социальной сфере». Стоит отметить, что и с начала специальной-военной операции и введением антироссийских санкций социальная сфера требовала обновлений.

Актуальность выбранной для исследования темы обусловлена также тем, что среди ученых-правоведов в теории государства и права до сих пор не выработан единый взгляд на понятие функций государства в целом и социальной функции государства, в частности. Перманентно возникающие по мере развития общества проблемы, связанные с социальной составляющей в деятельности государства, обусловленные также непростыми процессами глобализации, цифровизации и кризисов недостаточно исследованы. В связи с этим, научную и практическую актуальность приобретают исследования, позволяющие с современных позиций рассмотреть проблемы реализации социальной функции государства.

**Степень разработанности проблемы.** Анализ научных исследований о функциях государства, выделении и систематизации признаков его социальной функции, сравнительный анализ государств различных социальных моделей, особенности социального функционирования российского государства представляют немалый теоретический и практический интерес в современных российских условиях.

В правовой науке вопросы осуществления функций государства встали перед правовой мыслью с момента появления государства. О модели государства, в котором правители должны заниматься вопросами гарантирования достойной жизни и защиты прав всех граждан, обладающих равными условиями путем перераспределения средств и, тем самым, – смягчением социальной напряженности, раскрыты в научных трудах, в первую очередь, таких выдающихся ученых Древнего мира, как Аристотель, Платон, Цицерон, Сократ и др.

Во времена средних веков свои работы этому вопросу посвятили Габриэль Бонно де Мабли, Томмазо Кампанелла, Николло Макиавелли и Томас Мор. В Новое время, в период зарождения и складывания буржуазной либеральной идеологии, необходимость развития именно социальной функции государства стала особенно очевидной. В период укрепления капиталистических отношений в Европе данная проблема продолжает

развиваться в работах Франсуа-Мари Аруэ Вольтера, Жан-Жака Руссо, Джона Локка, Шарля Монтескье и ряда других мыслителей эпохи Просвещения. При рассмотрении проблем, связанных с социальной функцией государства, автор опирался также на труды таких зарубежных ученых, как прошлых веков, так и современности, как: Адам Смит, Адам Фергюсон, Александр М. Домрин, Карл Терри Линн, Филипп Шмиттер (США), Георг Вильгельм Фридрих Гегель, Иммануил Кант, Карл Маркс, Фридрих Энгельс, Лоренц фон Штейн, Ральф Дарендорф, Сузанне Ланг (Германская империя, ФРГ) и ряда других.

Вопросам юридического закрепления социальной функции и практике реализации социальной деятельности государства уделялось внимание и в отечественной юридической науке с начала XIX века. На наш взгляд, первая робкая попытка в Российской империи сформулировать вопросы осуществления государством социальной функции стали программный документ (Конституция) Северного общества декабристов Николая Муравьева-Апостола и «Русская правда» Павла Пестеля.

Большое внимание в своих научных трудах данному вопросу уделяли дореволюционные ученые-правоведы И. Е. Андреевский, П. И. Георгиевский, В. М. Гессен, В. Ф. Дерюжинский, И. А. Ильин, Б. А. Кистяковский, С. А. Муромцев, П. И. Новгородцев, В. С. Соловьев, Л. А. Тихомиров, Б. Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич а также ряд российских историков, в первую очередь такие, как В. О. Ключевский и Е. Д. Максимов

В советский период научная работа по механизмам формирования социальной функции государства исследовались отдельно в отношении капиталистического (М.В. Баглай, Г.И. Денисов, Т.П. Подорова) и социалистического государств (В.Н. Княгинин, Е.А. Смолинский) по отдельности. Их противопоставление не могло не сказаться на ценности этих исследований.

В современной российской юридической науке отдельные аспекты исследуемой проблемы нашли отражение в работах А.В. Азарихина, А.В. Александровой, Е.М. Андреевой, Н.В. Варламовой, С.Б. Глушаченко, Е.С.

Мазаевой, Л.С. Мамута, О.В. Мартышина, В.О. Мушиковского, В.С. Нерсисянца, Н.В. Путило, О.В. Родионовой, Р.А. Ромашовой, В.П. Сальникова, С.С. Симоновой, Л.И. Спиридоновой, Е.И. Холостовой, А.Ф. Черданцева, Н.В. Черноголовкина, В.А. Четвернина, С.В. Ширяевой и ряда других исследователей.

Некоторые аспекты функций государства были освещены в трудах философов Л.В. Константиновой, А.И. Стрѣбкова, Е.А. Цыбулевской, социологов Т.М. Апостоловой, Н.Н. Гриценко, Н.Р. Косевич, Г.И. Осадчей, С.Г. Перегудова, В.А. Торлопова, политологов В.З. Дробижева, К.И. Микульского, В.П. Пугачева, экономистов М.И. Либоракиной, Д.Ю. Цивалидзе.

Несомненный интерес для научного анализа в данном исследовании представляет собой диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук С.С. Олейниковой на тему «Теоретические и организационно-правовые основы становления социальной функции России в XVII – начале XX вв.: историко-правовой аспект» и на соискание ученой степени доктора юридических наук О.В. Родионовой на тему «Социальная функция современного государства», которая подробно рассматривает социальную деятельность как имманентную функцию государства, основные детерминанты социальной функции современного государства, в том числе влияние формы государства на осуществление социальной функции, а также тенденции развития социальной функции и приводит типологию современных государств. Кроме того, одним из крупных комплексных научных исследований социальной функции государства и ее реализации было предпринято около 20 лет назад, а именно Е.С. Мазаевой была предпринята попытка комплексно с позиций системного подхода исследовать и охарактеризовать содержание социальной функции в условиях реформирования Российского государства, определить ее место в системе других функций государства, определить основные тенденции развития и разработать научно обоснованные правовые рекомендации по

совершенствованию законодательства, регулирующего реализацию социальной функции государства.

Но данные научные исследования, как и большинство трудов вышеназванных авторов опубликовано не менее 10 лет назад, и содержащиеся в них выводы и обобщения уже не являются в значительной степени актуальными на современном этапе развития российского государства и общества.

Кроме того, рассмотрение отдельных вопросов по теории социальной функции государства в российской юриспруденции не дает полной картины по данной проблематике. А научных трудов, рассматривающих в комплексе особенности становления и осуществления социальной функции государства, формирование механизмов, обеспечивающих социальную составляющую в современных условиях жизни российского государства и общества пока не создано.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие по поводу правовых механизмов закрепления социальной функции государства, ее осуществления и контроля на разных этапах исторического развития.

**Предметом исследования** являются особенности и закономерности реализации социальной функции российского государства.

**Целью исследования** является выявление особенностей, условий и путей осуществления социальной функции государства в России.

Для реализации обозначенной цели автор в ходе исследования решает следующие задачи:

- выявить сущность и соотношение социальной функции с другими функциями государства;
- провести теоретико-правовой сравнительный анализ различных подходов в изучении социальной функции государства;
- изучить на примере зарубежного опыта характерные особенности реализации государствами различных моделей своей социальной функции;

- проанализировать правовую деятельность Российского государства в социальной сфере на различных этапах его исторического развития;

- провести анализ практической реализации правовых норм, регулирующих реализацию социальную функцию государства на современном этапе в условиях двухуровневого (федеральное и региональное) российского законодательства;

- выработать предложения по модернизации отдельных правовых норм реализации социальной функции российского государства на уровне Федерации и ее субъектов.

**Методологические и теоретические основы диссертационного исследования.** Методологическими основами диссертационного исследования стали современные общие, частные и специальные научные методы. В первую очередь в работе использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и структурно-функциональный анализ, диалектический, комплексный, системный, исторический, логический методы. Кроме того, исследователь пользовался методами смежных научных направлений: социологическими, политологическими, статистическими и рядом других методов.

Теоретическую базу исследования составляет литература по общей теории государства и права, отраслевым юридическим наукам, философии, истории, политологии, социологии, экономике, теории управления. В качестве фактического материала использовались нормативно-правовая информация и положения ряда законов и подзаконных актов, данные исследовательских центров, материалы периодической печати.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что на основе проведенного системного анализа социальной функции российского государства выявлены ее особенности и основные этапы развития. Дано авторское понятие социальной функции государства, разработана периодизация ее развития, обоснована двухуровневая законодательная система реализации социальной функции государства с учетом

национальных, конфессиональных, культурных особенностей каждого субъекта Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения** и выводы, **содержащие элементы научной новизны** в диссертационном исследовании:

1. На базе теоретического и сравнительного анализа, сформулировано авторское определение понятия «социальная функция государства»: «Социальная функция государства – одно из основных направлений его деятельности базирующееся на эффективном использовании ресурсов и обеспечивающее гражданам достойный уровень жизни, минимизирующее остроту социальных противоречий, направленных на перераспределение материальных благ и справедливый доступ граждан к общественным благам, на основе признаваемых в данном обществе и закреплённых законодательно традиций и социальных стандартов. Цель реализации социальной функции государства – обеспечение стабильности социума».

2. В условиях происходящих в мире глобализационных процессов в конце XX – начале XXI веков в Российской Федерации произошло изменение вектора развития всей системы социальной функции государства в сторону ее унификации и адаптации с социальными приоритетами развитых государств, входящих в Европейский Союз, США, Канады, Австралии, Японии. Бездумное копирование элементов зарубежных правовых моделей социальных государств не всегда носило прогрессивный характер.

3. Разработана собственная историческая периодизация становления права и осуществления социальной функции от момента возникновения Российской империи по сегодняшний день, которая включает следующие 6 основных периодов:

I период – московский (с XVI по XVII века).

II период – самодержавный («имперский») (с начала XVIII века до конца 50-х годов XIX века).

III период – империалистический период (с 1861 года по октябрь 1917 года).

IV период – социалистический (с октября 1917 года по декабрь 1991 года).

V период – переходный (1992 – 1999 годы).

VI период – современный (с января 2000 года по настоящее время).

4. В современных условиях социальная функция Российской Федерации и ее субъектов перешла на качественно новый уровень. Это вызвано переориентацией во внутренней и внешней политике на национальные интересы государства, сохранение его суверенитета. А в связи с началом реализации в стране нормативных правовых актов, известных как «национальные проекты», социальная политика государства еще в большей степени стала направлена на повышение качества и уровня жизни граждан, расширение спектра социальных гарантий и услуг. Их принятие и реализация, несомненно, привела к необходимости внесения изменений в действующее законодательство, регулирующее социальную и экономическую сферы.

5. Чаще всего социальная функция государства рассматривается как внутренняя деятельность государства, охватывающая основные направления социальной политики. Предложена собственная классификация внешних и внутренних функций государства, которая является симбиозом существующих классификаций, объединяя некоторые функции из предлагаемых другими исследователями. Так, к внешним функциям государства мы предлагаем относить следующие: функция обороны страны и защиты национальных интересов, функция сотрудничества с другими государствами и интеграции в мировую экономику, функция поддержания мира и общемировой безопасности (под эгидой Совета Безопасности ООН), функция участия в международных организациях и в решении глобальных проблем человечества. К внутренним функциям государства мы предлагаем отнести следующие: функция защиты существующей государственной системы, обеспечение национальной безопасности государства, общества и личности и борьбы с правонарушениями, функция гарантий, охраны и защиты

прав и свобод человека и гражданина, экономическая функция, социальная функция.

6. Двухуровневая законодательная система реализации социальной функции государства с учетом национальных, конфессиональных, культурных особенностей каждого субъекта Российской Федерации имеет свои особенности, поэтому в регионах направления социальной политики порой различаются в силу их особенностей. В настоящее время субъекты Российской Федерации получили значительно больше возможностей в рамках реализации социальной функции российского государства, но финансирование в субъектах также не позволяет в полной мере реализовать направления социальной политики.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическое значение состоит в раскрытии юридической природы и содержания государственной деятельности в социальной сфере с позиций теории государства и права. Данный научный труд задает вектор последующих исследований проблем реализации и совершенствования социальной функции государства.

Практическое значение данного исследования заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы при разработке новых нормативных правовых актов, формировании организационных структур реализации социальной политики, совершенствовании форм и методов их деятельности. Материалы исследования расширяют представление о правовых и организационных потенциалах государственного устройства в социальной сфере. Отдельные положения могут быть также использованы в преподавании общей теории государства и права.

**Апробация результатов исследования.** Выводы настоящей научно-квалификационной работы неоднократно излагались в докладах на ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского в Московском городском педагогическом университете. Материалы работы

изложены в трех научных публикациях в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

**Структура научно-квалификационной работы** обусловлена ее содержанием и объемом. Работа состоит из введения, двух глав по три параграфа в каждой, заключения и библиографического списка использованной для исследования литературы. Основное содержание работы изложено на 122 страницах.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснованы актуальность темы и научная новизна исследования, указаны его объект и предмет, показана степень изученности проблемы, сформулированы цель и задачи исследования, пояснены его теоретическая и практическая значимость, описаны применяемые методы, перечисленные выносимые на защиту положения.

В Главе 1. **Теоретико-правовые аспекты исследования реализации социальной функции государства** проведен теоретико-правовой сравнительный анализ различных подходов в изучении социальной функции государства и на примере зарубежного опыта рассмотрены характерные особенности реализации государствами различных моделей своей социальной функции.

В параграфе 1.1 **Место социальной функции государства в системе функций государства** приведены различные подходы к определению основных понятий и проведен их анализ.

В отечественной юриспруденции, как в определении понятий «функция», так и «функция государства» не существует единства. С момента возникновения теории функций государства многими правоведами давались собственные определения данного понятия. Но даже у современного правоведения нет согласованного подхода к пониманию данной универсалии. В научном освещении теории о функциях государства накоплен достаточно объемный материал, но по убеждению многих ученых-юристов он является и одним из самых противоречивых по взглядам ученых многих поколений.

В общепринятом смысле функция – это явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления, либо работа, производимая органом, организмом, либо обязанность, круг деятельности<sup>1</sup>. В юриспруденции понятие «функции государства» наделено собственным

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. Около 57 000 слов. 10-е изд. / Под ред. Я.Ю. Шведовой. М., 1973. С. 194.

политико-правовым смыслом. Различные научные дефиниции понятия способствовали зарождению и развитию отечественных научных школ по теории функций государства.

Вопрос о функциях государства напрямую связан с вопросами о сущности, целях и задачах государства. Мыслители древности, средневековья, нового и новейшего времени, ставя перед собой исследовательские цели – познания природы происхождения государства, его сущности и предназначения фактически изучали функции государства.

Проведенный анализ подтверждает не только многогранность, но и многоаспектность содержания социальной функции государства. Социальная функция включает в себя государственную политику в области защиты интересов трудящихся, малоимущих граждан, а также науки, образования, культуры, охраны здоровья. Вследствие этого данная функция занимает исключительное положение в системе внутренних функций государства. В большинстве развитых стран мира социальная функция реализуется через государственно-организованную и негосударственную деятельность, которые осуществляются путем оказания социальной и административной услуги.

В научных кругах понятие «социальная функция государства» определяется как: направления (стороны) деятельности государства; основные направления социальной политики; мера деятельности государства и др. На наш взгляд, необходимо отделять понятие «социальная функция государства» от пересекающихся явлений – социальное государство, социальная сфера и социальная политика. Мы считаем, что социальная функция государства тесно связана с другими функциями государства. В первую очередь это касается экономической функции, а другие функции государства подчинены ей, так как обеспечивают возможность ее реализации.

Определение понятий «функции государства» и, в частности, «социальная функция государства» играют большую роль в повышении эффективности работы органов государственной власти, которые выступают в качестве инструментов их реализации, но и государства в целом. Функции

государства – это «вектор» для работы государственных органов, позволяющие реально влиять на внутренние и внешние изменения в российском обществе и государстве.

Учитывая вышеизложенное, мы сформулировали собственное следующее определение: социальная функция государства – это одно из основных направлений деятельности государства, базирующееся на эффективном использовании ресурсов и обеспечивающее гражданам достойный уровень жизни, минимизирующее остроту социальных противоречий, направленных на перераспределение материальных благ и справедливый доступ граждан к общественным благам, на основе признаваемых в данном обществе и закреплённых законодательно традиций и социальных стандартов. Цель реализации социальной функции государства – обеспечение стабильности социума.

Представляется, что данное понимание в исследовании позволяет широко взглянуть на социальную функцию государства.

В условиях федеративного государства социальная функция реализуется посредством социальной политики на основе нормативно-правового обеспечения, его исполнения и контроля за исполнением. Она осуществляется тремя ветвями власти по горизонтали и тремя уровнями власти, образующих систему органов государственной власти (федеральный и региональный уровни) и органов местного самоуправления (муниципальный уровень власти).

В параграфе 1.2 **Сущность, содержание, основные элементы, цели и задачи реализации социальной политики государства** рассмотрено содержание функции социальной политики, ее элементы и основные понятия.

Нередко, в ходе анализа социальной функции государства, используется понятие «социальная политика», которая на наш взгляд является лишь одним из элементов общей стратегии и инструментом государства для реализации его социальной функции. Социальная политика – это система проводимых государством (органы государственной власти и органы местного

самоуправления) и негосударственными структурами (общественные организации и предприятия) мероприятий, которые направлены на развитие системы общественных отношений с целью улучшения быта и труда широких слоев населения.

Социальная функция государства приобретают исключительную актуальность в современных условиях господства в большинстве стран мира рыночных отношений. При этом в высокоразвитых странах все в большей степени экономические проблемы решаются реализацией принципа саморегулирования с использованием финансовых механизмов.

В отечественных правовых исследованиях, по сравнению с зарубежной наукой, сравнительно поздно обратились к подробному изучению темы социальной политики как специальному предмету научного рассмотрения. Поэтому существуют различные определения данного понятия, его составных элементов, типологии и т. п.

Целью общественного развития, несомненно, является само общество. Социальная политика современного государства, направлена на повышение уровня социальной защищенности отдельных классов, социальных слоев и групп, а в конечном счете это приводит к росту степени экономической и духовной свободы, а также саморазвитию личности. При этом необходимо иметь в виду, что инвестиции в социальную политику, в конечном счете, являются наиболее оправданными вложениями общественного богатства в развитие человеческого потенциала.

Основные цели социальной политики коррелируются с целями реализации социальной функции государства. Этими целями на современном этапе являются сохранение физического и духовного потенциала государства; формирование мотивации к трудовой деятельности, формирование правовых предпосылок для реализации гражданами, и общественными группами своих потребностей и интересов, забота о постоянном повышении размеров финансовых средств на реализацию данной политики.

В параграфе 1.3 **Историко-правовые аспекты развития социальной функции государства: зарубежный опыт** рассмотрены этапы реализации социальной функции европейскими государствами.

В научном мире нет единства в определении таких понятий, как «социальная функция государства», «социальная политика», «социальная сфера», «социальное государство». Анализ дал нам возможность не только сформулировать собственное определение понятия «социальная функция государства», но и прийти к заключению о том, что социальная политика, регулируемая государственными и муниципальными нормативными правовыми актами – это механизм реализации государством своей социальной функции. В свою очередь инструментами осуществления социальной политики являются ее основные принципы и система органов социального вспомоществования, которые также находят свое отражение в законодательной базе государства.

Не существует также единства в типологии и классификации государств по механизму реализации социальной политики. Мы остановили свой выбор на типологии и классификации, предложенные учеными Ричардом Моррисом Титмуссом и его последователя Госта Эспинг-Андерсена, которые наиболее полно, на наш взгляд, отражают общие черты развитых стран мира в реализации социальной функции государства.

На основе анализа, проведенного в первой главе настоящего исследования, мы считаем, что перераспределять доходы населения, не ущемляя права и интересы крупных собственников может позволить себе государство с высоким уровнем экономического развития. На наш взгляд, необходимо, чтобы вся структура экономики была социально-ориентированной, а институты гражданского общества – обладать в реальной силе воздействия на принятие государством правовых решений. В государстве на конституционном уровне должны быть закреплены не только его цели в социальной сфере, социальная ответственность перед гражданами, но и прописаны основные механизмы их реализации, нацеленные на

обеспечение каждому жителю страны достойные условия жизни, социальную защищенность и равные стартовые условия для самореализации личности.

Государствами, которые в настоящее время находятся в сложной ситуации кризиса идеологемы «государства социального благоденствия» и ее практической реализацией, странами предпринимаются попытки найти выход из кризисной ситуации. Об этом говорит опыт реализации социальной функции в высокоразвитых государствах мира. Многие ученые отмечают нарастающий кризис социального государства или государства всеобщего благосостояния. Кризис вызван стремительный переход на качественно новый уровень, где необходимо менять традиционные модели социального перераспределения и рядом факторов, среди которых мы можем указать цифровизацию экономики, противоречия между национальным суверенитетом государства и глобализационными процессами.

В России модель социальной политики не раз менялась в зависимости от факторов развития истории страны<sup>2</sup>. Поэтому при использовании в российских условиях опыта зарубежных государств по реализации социальной функции необходимо избежать их ошибок, приведших к кризисному явлению. Применять зарубежный опыт в реализации любой государственной функции необходимо только после тщательного анализа возможности его применения.

**В Главе 2. Реализация и перспективы развития правовых основ формирования социальной функции государства в Российской Федерации** проведен анализ выявленных в ходе исследования тенденций социального развития государства, определены перспективы развития социальной функции государства.

**В параграфе 2.1 Историко-правовые этапы формирования социальной функции государства в России и перспективы развития социальной функции государства** мы предлагаем собственную

---

<sup>2</sup> Пашенцев Д.А., Фетисов С.А. Правовая политика в социальной сфере: основные направления развития // Образования и право. 2013. № 12(52). С. 20.

периодизацию складывания и правового обеспечения социальной функции российского государства, знания о событиях в соответствии с которой необходимы для лучшего понимания происходящей в настоящее время модернизации социальных процессов в Российской Федерации на основе введения новаций в правовые нормы. Предлагаемая периодизация реализации социальной функции российским государством включает в себя:

I период – московский (с XVI по XVII века). Он характеризуется введением некоторых социальных льгот отдельным категориям подданных Великого Московского княжества (с XVI века – Русского (Московского) царства).

II период – самодержавный («имперский») (с начала XVIII века до конца 50-х годов XIX века). Данный период охватывает времена зарождения и развития Российской империи в условиях господства самодержавия и феодальных отношений (в том числе – крепостного права) и характеризуется расширением круга лиц и социальных групп, обладающих правом на социальную помощь государства.

III период – империалистический период (с 1861 года по октябрь 1917 года) характеризуется развитием рыночных отношений и постепенным внедрением в стране основных элементов «бисмарковской» модели в реализации государством своей социальной функции.

IV период – социалистический (с октября 1917 года по декабрь 1991 года). Данный период характеризуется попыткой внедрения в стране на правовой основе грандиозного социального (социалистического) проекта.

V период – переходный («ельцинский») (1992 – 1999 годы). Характеризуется правовым хаосом в регулировании социальной сферы, когда в стране одновременно действовали противоречащие друг другу правовые нормы и социальная защищенность граждан находилась на очень низком уровне.

VI период – современный (с января 2000 года по настоящее время). Характеризуется постепенным формированием собственной российской модели реализации социальной функции государства.

Таким образом, Российская страна со времен позднего Средневековья (XV век) до современности прошла своеобразный путь формирования и реализации социальной функции государства.

На первых порах основными правовыми формами материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных лиц стали:

- опека и попечительство;
- гражданско-правовое обеспечение семейных отношений;
- государственное призрение для беднейших слоев населения;
- коллективная взаимопомощь внутри общины и ряд других.

В период развития капитализма и перехода его в империалистическую стадию развития на правовой основе реализовывались такие виды социального обеспечения, как:

- выплата пособий временной нетрудоспособности (в том числе по беременности и родам);
- пенсии по инвалидности от трудового увечья;
- пенсии по случаю потери кормильца;
- особые пенсии в случае выхода в отставку для военных и штатских чинов;
- медицинская помощь и лечение
- создание благотворительных и специальных фондов и касс (средства пополняются за счет взносов застрахованных и работодателей).

Годы советской власти – это время большого эксперимента по воплощению нового типа государства – социалистического (социального). На протяжении 74 лет предпринималась попытка создания общества всеобщего равенства и социальной справедливости (сравните – общество всеобщего благоденствия). Она осуществлялась с первых дней после Октябрьской социалистической революции путем принятия правовых норм для

обеспечения государственного (общественного) распределения благ в целях удовлетворения возрастающих из года в год потребностей граждан СССР, а после II мировой войны – и в так называемых стран социалистического лагеря.

В новейшей истории Российской Федерации в 90-е годы XX века происходил переход от социалистического социально-экономического к рыночным отношениям, он характеризовался большим количеством противоречий в действующем социальном законодательстве, когда одновременно действовали новые законы и законы СССР.

На современном этапе на основе принятых законодательных актов создана цельная самодостаточная правовая система, обеспечивающая реализацию социальной функции российского государства. В настоящее время социальная функция реализуется в основном через государственно-организованную деятельность, которая осуществляется путем оказания социальной и административной услуги. То есть, социальную услугу могут оказывать публично-властные органы, учреждения и предприятия и структуры гражданского общества, по сути, являясь инструментом реализации социальной деятельности. Для современной России требуется обновление механизмов и, в определенной степени, содержания социальной функции государства в целях установления справедливого соотношения интересов различных социальных групп с интересами общества в целом, сглаживания разницы в положении богатых и бедных слоев общества.

К реализации социальной функции государства в современных условиях, Российской Федерации необходимо относиться как к приоритетному направлению деятельности, что характерно для стран с социально ориентированной моделью рыночной экономики и является одним из их отличительных признаков. Ведь, как известно из мировой практики, государственные социальные трансферты охватывают подавляющее большинство – от 50 до 90% населения в развитых странах. Осуществляя социальные расходы, государство выполняет одну из основных экономических функций по производству общественных благ, благ

социального назначения, с целью максимального удовлетворения общественных потребностей<sup>3</sup>.

И все же уязвимость европейских моделей социальной политики и современный кризис социального государства показывают необходимость поиска и формирования более эффективной модели социальной политики. Именно, для наиболее оптимального и эффективного решения существующих в социальной сфере проблем в Российской Федерации с 2018 года начали активно реализовываться национальные проекты. Их реализация во многом зависит от того насколько эффективно они будут воплощаться в российских субъектах Федерации и какая правовая основа будет принята для их реализации и на федеральном, и на региональном уровне.

В параграфе 2.2 **Региональный уровень реализации социальной функции государства в субъектах Российской Федерации** проведен сравнительный анализ регионального законодательства и правовых норм, в частности.

Региональным законодательным органам необходимо учитывать, принимая новые законы, обеспечивающие в более полной степени реализацию социальной функции государства о том, что и действующие правовые акты будут требовать в будущем дальнейшего увеличения финансирования. В этих условиях новые законодательные акты в социальной сфере регулярно, либо спорадически, в перспективе будущих бюджетов будет способствовать необходимости роста расходов на социальную сферу.

Сравнительный анализ правовых норм субъектов Российской Федерации, регулирующих реализацию социальной функции показывает, что социальная политика на региональном уровне в общих ориентирах, как правило, совпадает с государственной, которая задает общий вектор социального развития, определяя приоритеты, которые воплощаются в жизнь через участие регионов в государственных программах и проектах

---

<sup>3</sup> Спиридонова Н. В. Влияние глобализации на формирование моделей социальной политики // Проблемы современной экономики, № 2 (62), 2017. С. 74.

социальной направленности и предусматривает их финансирование. Поэтому для регионального законодательства характерно последовательное, а часто простое дублирование положений федерального законодательства в области социальной политики. Такое положение вещей вызвано существующими правовыми нормами.

Региональные парламенты в тесном взаимодействии с органами исполнительной ветви власти субъекта Федерации, федеральными органами власти на правовом уровне решают вопросы реализации социальной функции российского государства. Они самостоятельны в расширении положений федерального законодательства в целях установления дополнительной соцзащиты и укрепления прав и свобод человека и гражданина посредством принятия собственных законов. В соответствии с действующим федеральным законодательством региональные парламенты не могут принимать законодательные акты, нарушающие нормы федеральных законодательных актов и ухудшающие социальное положение людей. Поэтому парламенты субъектов Российской Федерации создают дополнительные механизмы, если их финансирование осуществляется за счет средств регионального бюджета, в целях реализации социальной функции государства и на федеральном, и на региональном уровнях.

В настоящее время субъекты Российской Федерации получили значительно больше возможностей в рамках реализации социальной функции российского государства. Но все же остается еще достаточно много проблем и нерешенных задач в социальной сфере государства.

В параграфе 2.3 **Тенденции и перспективы развития правового обеспечения реализации социальной функции российского государства** проведен анализ правовой реализации социальной функции государства в Российской Федерации.

Для более грамотного, эффективного и целенаправленного использования средств выделяемых на реализацию национальных проектов социальной направленности, по нашему мнению, необходимо поднять на

более высокую ступень бюджетный контроль в части его усиления. Следовательно, система государственного финансового контроля также требует законодательного усовершенствования.

Реальная польза от принятия данного межгосударственного документа будет заключаться в единообразии регулирования социальных отношений, повышении уровня правовой защищенности граждан, а также модернизации национальных законодательств и выработке на национальном и международном уровне понятия социального права.

В связи с этим, появляется необходимость кодификации российского социального законодательства, обеспечивающего реализацию социальной функции государства. О необходимости таких новаций в двухуровневом законодательстве Российской Федерации неоднократно говорилось в отечественных научных исследованиях<sup>4</sup>. Несомненно, что кодификация социального законодательства потребует решения многих концептуальных вопросов и многие ученые наиболее предпочтительной формой кодификации называют написание Социального кодекса Российской Федерации, что позволит охватить всю важнейшую часть нормативного материала законодательства по проведению социальной политики. А выработка единых принципов позволит достаточно полно урегулировать механизмы реализации социальной функции государства. В то же время мы понимаем, что при комплексной кодификации, создание кодекса охватил бы очень широкий перечень законодательных норм.

Также мы предлагаем законодательно ввести дополнительную ответственность и усилить наказание для представителей федеральной и региональной государственной гражданской и муниципальной службы, работников подразделений соцобеспечения (Кодекс об административных правонарушениях, пакеты законодательных актов федерального и регионального уровней, законы о социальном обеспечении, нормативно-

---

<sup>4</sup> Аминова А. Р. Пилотная стадия кодификации социального законодательства в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 2 (32). С. 96.

правовые акты муниципальных образований) регулирующих данные вопросы. К такому выводу нас привели участвовавшие в последнее время откровенного хамства и издевательства в ответах чиновников гражданам, которые пришли к ним за помощью, в нарушение всех норм служебной этики. Например, широкий резонанс получил случай в Саратовской области скандала, где теперь уже бывшая министр труда региона Н. Соколова заявила, что на полноценное питание пенсионерам в месяц достаточно и 3,5 тыс. рублей, вспоминаются и другие, весьма «ценные» и отвечающие требованиям времени, советы чиновников народу. А депутат Законодательного собрания Свердловской области Илья Гаффнер посоветовал гражданам экономить в связи с кризисом и меньше питаться, а теперь уже бывший депутат Екатеринбургской городской думы Николай Косарев на встрече с педагогами, которые пожаловались на свои зарплаты, посоветовал им найти богатых супругов. И таких случаев достаточно много, а остановить их может только страх перед наказанием в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, в Российской Федерации правовые механизмы реализации социальной функции государства безусловно требуют дальнейшего совершенствования. Проводя собственную (особенную) социальную политику, государство направляет свои усилия и усилия бизнеса, общественности, граждан в первую очередь на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь, свободное развитие и защиту основных прав и свобод человека и гражданина.

Основные направления, которые являются актуальными и приоритетными в реализации социальной функции Российской Федерации определены в национальных проектах и в Послании Президента Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации на 2020 год.

Они направлены на охрану труда, здоровья россиян, определяют основные направления дальнейшего совершенствования законодательной базы Федерального центра и, соответственно, законодательных баз субъектов

Российской Федерации, поскольку вопросы социальной политики государства находятся в совместном ведении Центра и регионов.

Основные направления реализации социальной функции государства, заложенные в Конституции Российской Федерации, как и многие федеральные кодексы и законы требуют дальнейшего совершенствования. Они должны быть направлены на устранение противоречий между различными интересами субъектов.

Мы можем констатировать, что на уровне федеральных органов государственной власти формируются законодательно закрепленные основные направления реализации социальной функции государства. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе совершенствовать эти нормы (не вступая в противоречия с федеральными нормативно-правовыми документами) в направлении улучшения социального положения населения их территорий и с учетом особенностей в различных сферах социально-экономического положения региона. Уровень муниципальной власти призван к исполнению принятых на двух более высоких уровнях власти правовых решений, которые должны быть направлены на: социальную защиту и обеспечение населения социальными услугами, развитие социальной сферы образования, здравоохранения, культуры и спорта, поддержку материнства, отцовства и детства и проведение взвешенной демографической, миграционной и в целом – социальной политики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведя научное исследование по вопросу историко-правовой аспекта социальной функции российского государства мы пришли к ряду важных выводов.

Вопрос о социальной функции государства, ее реализации волновал ученых и политиков со времен Древнего мира. В той или иной степени данной темы в своих сочинениях касались Аристотель и Платон, Цицерон и Сократ, Габриэль Бонно де Мабли и Николло Макиавелли, Томмазо Кампанелла и Томас Мор, французские просветители Франсуа-Мари Аруэ Вольтер, Жан-Жак Руссо и Шарль Монтескье, представители немецкой философской школы Георг Вильгельм Фридрих Гегель и Иммануил Кант, Карл Маркс и Фридрих Энгельс и многие другие. Их мысли были положены в фундамент многочисленных классификаций социальной функции государства. Научные традиции, заложенные этими великими мыслителями, были продолжены и учеными в Российской империи – СССР – Российской Федерации.

Тенденции социального развития государств напрямую зависят от уровня их социально-экономического развития и эффективности государственного и муниципального управления. Поэтому одной из самых приоритетных, стоящих перед ними задач является задача, которая заключается в том, чтобы при проведении экономической политики в первую очередь учитывалась необходимость решения социальных задач и проблем, стоящих перед гражданами страны. При этом институты гражданского общества должны напрямую воздействовать на принятие государством правовых решений.

В нормативно-правовой базе социально ориентированного правового государства на конституционном уровне необходимо закрепить его цели в деле реализации социальной функции, определены главные механизмы их реализации, права граждан и гарантии по их социальной защищенности.

На современном этапе мирового развития, когда не оправдались надежды высокоразвитых государств на построение, «государства социального благоденствия» возникла кризисная ситуация. Она вызвана в первую очередь процессами глобализации экономической и социальной сфер, стремительной модернизацией общества с переходом на качественно новый уровень, при котором необходимы коренные изменения традиционных моделей социального перераспределения. Попытки найти выход из кризисной ситуации пока не увенчались успехом, о чем говорит мировой опыт реализации социальной функции в высокоразвитых государствах мира в условиях построения социального государства (государства всеобщего благосостояния). На сегодняшнее время в целях преодоления кризиса и его последствий необходимо обозначить новые цели и новые пути решения проблем в реализации государствами своей социальной функции. Кризис вызван рядом факторов, среди основных из которых мы можем указать, противоречия между национальным суверенитетом государства и глобализационными процессами. Несомненно, что использование в Российской Федерации опыта зарубежных государств по реализации социальной функции возможно только после тщательного научного анализа положительных и отрицательных последствий, возможности его применения при учете своеобразия российского пути исторического развития.

Изучив реализацию социальной функции российского государства в исторической ретроспективе, мы взяли за основу собственной исторической периодизации критерий принятия правовых актов и осуществления социальной функции от момента возникновения правовых норм в Московском царстве по настоящее время, выделив 6 основных периодов. Начало было положено в XVI веке царем Иваном Васильевичем IV, который издал Указ «О милостыне» и во исполнение его Стоглавый Собор 1551 года постановил проводить перепись нуждающихся, подтвердив необходимость создания в каждом городе богаделен и определив средства на их содержание из государственной казны, так и за счет частных пожертвований.

Пройдя долгий исторический путь становления и развития социальная функция Российской Федерации в современных условиях законодательно обеспечивается механизмами реализации. В субъектах Российской Федерации проводится органами региональной государственной и муниципальной власти большая нормотворческая работа по совершенствованию этих норм и соответствующего улучшения социального положения своего населения с учетом особенностей социально-экономического положения региона. Немаловажную роль в решении этой задачи играют и муниципальные образования, а также благотворительные фонды и некоммерческие автономные организации социальной направленности, которые в непосредственном контакте с гражданами России активно участвуют в проведении социальной политики и на практике реализуют социальную функцию государства.

В настоящее время реализация социальной функции в Российской Федерации и ее субъектах, резко изменила вектор движения в результате переориентации государства с глобальных общемировых целей на национальные интересы государства. На современном этапе развития государства реализация его социальной функции теснейшим образом связана с исполнением принятых в стране 12 национальных проектов. Их принятие и начало воплощения в жизнь, как и другие новые реалии в жизни государства, безусловно, потребуют внесения изменений в действующее федеральное и региональное законодательство, регулирующее социальную сферу жизни граждан России, затронув также сферы и других правовых норм. Данное научное исследование – первое в отечественном правоведении комплексное историко-правовое научное исследование социальной функции государства.

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ НКР**

**Статьи, опубликованные в ведущих российских периодических изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ:**

1. Чернышева Ю. Б. Историко-правовые аспекты развития социальной функции государства: зарубежный опыт // Образование и право. 2022. № 11. С. 389 - 400.
2. Чернышева Ю. Б. Место социальной функции государства в системе функций государства: теоретико-концептуальные основания исследования // Образование и право. 2023. № 1. С. 53-62.
3. Чернышева Ю. Б. Историко-правовые этапы формирования социальной функции государства в России // Образование и право. 2023. № 2. С. 372 - 382.