

# §1 АКТУАЛЬНЫЙ ВОПРОС

Куракин А.В., Полукаров А.В.

## ГОСУДАРСТВО И ЕГО СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ

**Аннотация.** Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с реализацией государством своей социальной функции. Авторами подробно проводится теоретико-правовой анализ концепций правового регулирования социальной функции российского государства. Рассматриваются авторские позиции относительно понятия социальной защиты личности. Основное внимание в статье уделяется разработки методов и методологии правового закрепления социальной функции государства. Кроме того, в статье проводится теоретико-правовой анализ понятий концепций социальной функции в современных условиях. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для обеспечения социальной функции необходимо совершенствовать формы и методы ее реализации. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это необходимость развития эффективных механизмов реализации социальной политики. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию форм и методов государственного регулирования социальной политики и обеспечения правопорядка в ее содержании.

**Ключевые слова:** государство, социальная, политика, человек, защита, охрана, функция, пособие, пенсия, система.

**Abstract.** The research object is the range of legal and organizational problems of the state performing its social function. The authors analyze the concepts of legal regulation of the Russian state's social function. The article demonstrates the authors' position on the concept of social protection of the person. The main attention is paid to the development of methods and methodology of legal confirmation of the state's social function. In addition, the authors analyze the social function concept in the modern conditions. The research methodology is based on the recent achievements of epistemology. The authors apply general philosophical and theoretical methods (dialectics, the systems approach, analysis synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), traditional legal methods (formal-logical), and the methods of special sociological research (statistical, expert assessments, etc.). The authors come to the conclusion about the necessity to develop effective mechanisms of social policy implementation. The novelty of the research lies in the proposals about the development of forms and methods of state regulation of social policy and legality ensuring.

**Key words:** function, protection, defence, person, policy, social, state, benefit, pension, system.

Формирование подлинно социального государства – достаточно длительный процесс, требующий значительных усилий, как органов публичного управления, так и институтов гражданского общества. Социальное государство дает возможность спокойно и планомерно развиваться личности, берет под особую защиту отдельные категории граждан, которые в силу объективных и субъективных причин не могут в полной мере реализовать свои права в различных сферах публичного управления.

В научной литературе проблема правовой и социальной защиты личности исследована весьма обстоятельно [1], ей посвящен ряд диссертаций [2].

В имеющихся исследованиях раскрыто содержание терминов «социальная защита», «правовая защита» и «социальное государство»; изучены их место и роль в системе российского законодательства, а также в понятийном аппарате общей теории права.

Так, например, Д.А. Керимов справедливо отмечает, что «...понятие социального государства сопряжено не только с понятием свободы, но и с такими феноменами, как справедливость и равенство» [3].

Т.К. Миронова, исследуя сущность и систему социальной защиты, отмечает, что «социальное государство – это государство, в котором человек имеет возможность реализовывать свои социаль-

ные права через функционирующую в государстве систему социальной защиты» [4].

Следует отметить, что названное конституционное положение имеет непосредственное отношение к проблемам социальной защиты различных категорий граждан. В настоящее время следует согласиться с тем, что у государства имеется социальная функция. Термин «социальная защита» был впервые применен в правовом акте США в Законе «О социальной безопасности» в 1935 г., который стимулировал разработку социальных программ для различных категорий граждан. В последующем рамки данной дефиниции были значительно расширены при разработке и принятии конвенций и рекомендаций Международной организацией труда по различным социальным гарантиям [5].

Как отмечается в научной литературе, термин «социальное государство» чаще всего употребляется по отношению к таким европейским странам, как Швеция, Германия, Дания, однако можно без преувеличения сказать, что любое современное государство несет в себе те или иные признаки социального. Даже там, где социально-экономический либерализм имеет глубокие корни, как, например, в США, проводится целенаправленная государственная социальная политика [6].

В современный период в той или иной степени любое демократическое государство является социальным, так как признает ответственность за благополучие и развитие своих граждан [7].

Как отмечает С.Д. Соловьева, «...во многих государствах мира накоплен значительный опыт практической реализации сущности социального государства, отработаны правовые механизмы и технологии социальной защиты людей, созданы организационные структуры, гарантирующие действие норм» [8].

По мнению О.В. Родионовой социальная функция – это деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам, с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума [9].

Если говорить о социальной защите, то о названной категории в научной литературе имеют место различные суждения.

Е.И. Горбатов пишет, что «социальная защита государственных служащих – это деятельность органов государства, организаций по предоставлению государственным служащим из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов РФ, социальных внебюджетных фондов денежных выплат, натуральных выдач и услуг с целью компенсации ограничений, установленных в сфере государственной службы; поддержанию достаточного уровня материальной обеспеченности служащих и членов их семей, а также обеспечению эффективности исполнения служащими своих обязанностей» [10].

Н.А. Казибекова социальную защиту определяет как систему законодательных, экономических и социальных гарантий для создания условий жизнедеятельности, во-первых, трудоспособным гражданам за счет эффективного трудового вклада и, во-вторых, оказания необходимой социальной помощи отдельным индивидам или группам населения, которые не имеют возможности собственным трудом обеспечить себе существование, в тех или иных формах за счет общества. В социальную защиту входит деятельность государства, органов местного самоуправления, специализированных учреждений, общественных организаций по созданию благоприятной для человека окружающей среды; по охране материнства и детства; оказанию помощи семье; охране здоровья граждан; профессиональной подготовке граждан, содействию занятости, охране труда, регулированию заработной платы и доходов населения, обеспечению граждан жильем, регулированию права собственности граждан, материальному обеспечению и обслуживанию нетрудоспособных и других нуждающихся в социальной поддержке граждан [11].

Необходимо определить, как соотносятся между собой такие понятия, как «защита» и «охрана». Данный подход представляется важным, поскольку в социальной сфере используется как один, так и другой термин. Конституция России содержит как понятие защиты, так и понятие охраны. Так, ст. 2 гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства; ст. 45 говорит о том, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется; каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом; ст. 46 – о том, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а ст. 21 – о том, что достоинство личности охраняется государством, и ничто не может быть основанием для его умаления.

«...Уровень обеспеченности социальных прав характеризует степень «социальности» государства и социальной защищенности человека, а также служит критерием устойчивости и надежности гражданского мира и согласия в обществе» [12].

В социальном законодательстве нет норм, которые раскрывали бы понятия «защита» и «охрана» применительно к социальной сфере. В этой связи данным понятиям давались различные по объему определения. Под охраной субъективных прав понимаются все средства, которые обеспечивают реальное осуществление гражданами своих субъективных прав, а под защитой – средства, применяемые в случае нарушения субъективных прав граждан [13].

О защите может идти речь только тогда, когда права и свободы оказались нарушенными или

имеется реальная опасность их нарушения. Как отмечает А.А. Уваров, «...необходимость в конституционных гарантиях защиты возникает тогда, когда факт нарушения (ущемления) прав человека уже имеет место либо существует угроза его нарушения. Все гарантии защиты можно условно разделить на компенсационные, пресекательные и восстановительные» [14].

Охрана предполагает как предупреждение от нарушения, так и активную защиту. А.И. Марков и А.С. Суховеев пишут о том, что защита – это динамика процесса, а также деятельность и правоотношения особого рода [15].

Защита всегда производится по отношению к правам и свободам конкретных граждан, в то время как другие средства охраны реализуются, как правило, безотносительно к конкретным гражданам [16].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что защита есть составная часть охраны, иными словами, – одна из объективированных форм охраны. В научной литературе существует точка зрения о том, что термин «социальная защита» не отражает тех реалий, которые происходят в обществе, поэтому представляется обоснованным употребление термина «административная опека» [17]. Впервые о необходимости осуществления административной опеки сказал Д.Н. Бахрах, который определил административную опеку как систему государственной помощи, непосредственно не связанной с трудом, службой лиц, которым она предоставляется [18].

Следует отметить, что такие понятия, как «социальное обеспечение», «социальная защита», «социальное страхование» прочно вошли в обиход современной российской действительности. Развитие законодательства о социальном обеспечении требует разграничения и легального определения этих основополагающих понятий, поскольку в настоящее время они «размыты», в них зачастую вкладывается разный смысл, в том числе и законодателем, что вызывает сложности в законотворчестве и правоприменительной практике, а также в теоретической разработке проблем социального обеспечения. Как отмечается в научной литературе, произвести с должной степенью определенности разграничение этих понятий, а также установить их соотношение друг с другом – задача весьма не простая [19].

Следует сказать, что социальная защита может быть рассмотрена в нескольких аспектах: в широком аспекте социальная защита это совокупность разнообразных правовых средств, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В юридической энциклопедии под социальной защитой понимается комплексная система мер, применяемых для обеспечения свободной и надлежащей реализации субъективных прав, включая судебную защиту, законодательные, экономические, организационно-технические и другие средства и мероприятия, а также самозащиту гражданами своих прав [20].

Т.К. Миронова определяет социальную защиту как деятельность государственных и негосударственных органов и организаций по осуществлению мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня материального и социального благополучия [21].

С.Ф. Зыбин и А.В. Стремоухов утверждают, что в понятии «социальная защита» термин «защита» должен означать деятельность определенных субъектов с использованием каких-то средств по охране и защите чего-то или кого-то. Другими словами, защита – это такой процесс, в ходе которого взаимодействуют охраняющий субъект, охраняемый объект и охранные механизмы (средства) [22].

Социальная защита является важнейшей функцией государства по обеспечению основных социальных прав человека на основе международных и национальных норм. Она представляет собой в широком смысле деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики по реализации совокупности законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих каждому члену общества соблюдение социальных прав; в узком смысле – комплекс целенаправленных конкретных мероприятий экономического, правового и организационного характера для поддержки наиболее незащищенных слоев общества, либо лиц, работа (служба) которых связана с социальными рисками [23].

#### Библиография:

1. Кикоть В.Я., Коровников А.В., Серегин В.П. и др. Концепция социальной защиты военнослужащих на рубеже 2000 гг. М., 1996.
2. Порошук С.Д. Общетеоретические аспекты социально-правовой защиты сотрудников милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.
3. Керимов Д.А. Социальное государства // Право и образование. 2007. № 3. С. 5.
4. Миронова Т.К. Социальная защита в России: правовые вопросы. М., 2004. С. 188.
5. Костыря Ю.С. Экономические аспекты управления системой социальной защиты сотрудников органов внутренних дел в современных условиях: дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 39.
6. Чорбинский С.И. Социальная работа и социальные программы в США. М., 1992. С. 18.
7. Технологии социального обслуживания населения / под ред. В.Г. Попова, Е.И. Холостовой. М., 2000. С. 6.

8. Соловьева С.Д. Правовое регулирование социальной защиты населения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 3.
9. Родионова О.В. Социальная функция современного государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 5.
10. Горбатов Е.И. Социальная защита государственных служащих (правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 9.
11. Казибекова Н.А. Теоретико-методологические основы формирования и развития услуг социальной защиты населения: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Махачкала, 2010. С. 21.
12. Миронова Т.К. Социальная защита в России: правовые вопросы. М., 2004. С. 188.
13. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 168.
14. Уваров А.А. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина // Государство и право. 2005. № 7. С. 83.
15. Марков А.И., Суховеев А.С. О государственной (правовой и социальной) защите сотрудников органов внутренних дел // Юристъ-Правоведъ. 2003. № 2. С. 6.
16. Новоселов В.И. Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1979. С. 212.
17. Павлова Е.В. Правовые и организационные вопросы обеспечения административной опеки: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.
18. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С.80.
19. Азарова Е.Г., Виноградова З.Д., Полупанов М.И. Концепции развития законодательства о социальном обеспечении // Концепции развития российского законодательства. М., 1998. С. 149.
20. Тихомирова Л.В. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 526.
21. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11.
22. Зыбин С.Ф., Стремouxов А.В. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел. СПб., 1994. С. 50.
23. Социальная защита сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России: информационно-справочные материалы. М.: МВД России, 2006. С. 4.
24. Соловьев А.К. Меры государственного принуждения в сфере социальной защиты граждан: налоговая нагрузка или эффективное инвестирование // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 195 – 198. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15749.

**References (transliterated):**

1. Kikot' V.Ya., Korovnikov A.V., Seregin V.P. i dr. Kontseptsiya sotsial'noi zashchity voennosluzhashchikh na rubezhe 2000 gg. M., 1996.
2. Poroshchuk S.D. Obshcheteoreticheskie aspekty sotsial'no-pravovoi zashchity sotrudnikov militsii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1994.
3. Kerimov D.A. Sotsial'noe gosudarstva // Pravo i obrazovanie. 2007. № 3. S. 5.
4. Mironova T.K. Sotsial'naya zashchita v Rossii: pravovye voprosy. M., 2004. S. 188.
5. Kostyrya Yu.S. Ekonomicheskie aspekty upravleniya sistemoi sotsial'noi zashchity sotrudnikov organov vnutrennikh del v sovremennykh usloviyakh: dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2004. S. 39.
6. Chorbinskii S.I. Sotsial'naya rabota i sotsial'nye programmy v SShA. M., 1992. S. 18.
7. Tekhnologii sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya / pod red. V.G. Popova, E.I. Kholostovoi. M., 2000. S. 6.
8. Solov'eva S.D. Pravovoe regulirovanie sotsial'noi zashchity naseleniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1997. S. 3.
9. Rodionova O.V. Sotsial'naya funktsiya sovremennogo gosudarstva: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2007. S. 5.
10. Gorbatov E.I. Sotsial'naya zashchita gosudarstvennykh sluzhashchikh (pravovye voprosy): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2002. S. 9.
11. Kazibekova N.A. Teoretiko-metodologicheskie osnovy formirovaniya i razvitiya uslug sotsial'noi zashchity naseleniya: avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk. Makhachkala, 2010. S. 21.
12. Mironova T.K. Sotsial'naya zashchita v Rossii: pravovye voprosy. M., 2004. S. 188.
13. Chechot D.M. Sub'ektivnoe pravo i formy ego zashchity. L., 1968. S. 168.
14. Uvarov A.A. Konstitutsionnye garantii prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Gosudarstvo i pravo. 2005. № 7. S. 83.
15. Markov A.I., Sukhoveev A.S. O gosudarstvennoi (pravovoi i sotsial'noi) zashchite sotrudnikov organov vnutrennikh del // Yurist'-Pravoved'. 2003. № 2. S. 6.
16. Novoselov V.I. Teoreticheskie problemy razvitiya administrativno-pravovogo polozheniya grazhdan SSSR v sovremennykh usloviyakh: dis. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 1979. S. 212.
17. Pavlova E.V. Pravovye i organizatsionnye voprosy obespecheniya administrativnoi opeki: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2003. S. 14.
18. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. M., 2000. S.80.
19. Azarova E.G., Vinogradova Z.D., Polupanov M.I. Kontseptsii razvitiya zakonodatel'stva o sotsial'nom obespechenii // Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva. M., 1998. S. 149.
20. Tikhomirova L.V. Tikhomirov M.Yu. Yuridicheskaya entsiklopediya. M., 1997. S. 526.
21. Mironova T.K. Pravo sotsial'nogo obespecheniya i sovremennye tendentsii pravovogo regulirovaniya otnoshenii v sfere sotsial'noi zashchity: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008. S. 11.
22. Zybin S.F., Stremoukhov A.V. Nauchnye osnovy organizatsionno-pravovoi raboty s kadrami organov vnutrennikh del. SPb., 1994. S. 50.
23. Sotsial'naya zashchita sotrudnikov organov vnutrennikh del i voennosluzhashchikh vnutrennikh voisk MVD Rossii: informatsionno-spravochnye materialy. M.: MVD Rossii, 2006. S. 4.
24. Solov'ev A.K. Mery gosudarstvennogo prinuzhdeniya v sfere sotsial'noi zashchity grazhdan: nalogovaya nagruzka ili effektivnoe investirovanie // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 195 – 198. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15749.