

## Тема 1. Теория и практика социального государства.

### 1. Развитие и формирование принципов социального государства

Исследователи сходятся во мнении, что идея социальной государственности сформировалась в конце XIX - начале XX в. как результат социально-экономических процессов, происходящих в обществе. В середине XIX в. по территории многих стран прошла мощная волна революций и кризисов. Установки индивидуальной свободы и невмешательства государства в экономику перестали действовать, что грозило крахом существующим политическим режимам. В такой политической ситуации, когда налицо была опасность социального взрыва, правящей элите не оставалось другого выбора, как пойти на уступки и провозгласить новую миссию государства.

Термин "социальное государство" был введен в научный оборот немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном (1815 - 1890) в 1850 г. Большое влияние на его творчество оказала философия Гегеля. Социальное государство, по мнению Штейна, должно сознательно служить интересам народа. Уничтожить классы не представляется возможным; власть выражает интересы господствующего класса - класса имущих; класс же неимущих представляет потенциальную опасность для государства. Важнейшей задачей государства является "поднятие" низших классов. Следуя логике Штейна, вся система социального обеспечения существует для того, чтобы поддерживать баланс интересов между различными классами; как верно заметил Дж. Кеннеди, если свободное общество не сможет помочь многим бедным, оно не сможет защитить немногих богатых. Проблему предлагалось решить при помощи социальной мобильности как средства преодоления классовых различий и комплекса мер социального характера. Сущность социального государства Штейн определил так: оно "обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо развитие одного выступает условием развития другого и именно в этом смысле следует понимать социальное государство.

Говоря о зарождении данной концепции, нельзя не упомянуть труды других немецких ученых XIX в.: А. Вагнера (идея "государства культуры и всеобщего благоденствия"), Ф. Наумана, Ю. Оффнера. Характерная особенность трактовки социальной государственности у немецких ученых заключается в их взгляде на нее сквозь призму увязывания деятельности государства по социальной защите граждан и рыночной экономики.

Значительный вклад в развитие теории и практики социального государства внес "Новый курс" Франклина Делано Рузвельта. Явившись средством преодоления кризисных явлений в экономике, он в то же время стал базой для изменения охранительной роли государства и установления этой концепции в США благодаря обширной, продуманной и эффективной программе реформ, включающей в себя огромный блок мер социального характера: борьбу с безработицей, законодательное закрепление права рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов, установление максимальной продолжительности рабочей недели, введение системы государственного социального страхования по старости и безработице и др. Целью любого государства является сохранение социально-политической стабильности. Ради этого оно идет на уступки обществу и, как результат, становится социальным. "Государство так же заинтересовано трансформироваться в социальное, как оно заинтересовано в своем самосохранении", - утверждает Л.Н. Кочеткова.

Важнейшую роль в воплощении концепции в жизнь сыграло возникновение Советского государства, где была законодательно закреплена социальная направленность политики.

Когда доктрина социального государства приобрела концептуальное выражение (после Второй мировой войны), настал новый этап в ее развитии - конституционное закрепление. Этому типу государства присущи особые, специфические функции, которые заслуживают быть отображенными в тексте конституции. Первой провозгласила себя социальным государством Федеративная Республика Германия, указав в ч. 1 ст. 20 Основного Закона: "Конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства...". Так или иначе данное положение законодательно отображено в Конституциях Португалии, Греции, Турции, Дании, Швеции, Нидерландов и других стран.

Россия не отстала в этом смысле от европейских стран, определив себя в ст. 7 Конституции РФ 1993 г. как социальное государство. Но если оценивать реализацию данной концепции в нашей стране, например по модели П.К. Гончарова (т.е. на трех уровнях: на научном - как идею и ее развитие в целом ряде концепций, на нормативном - как конституционный принцип, на эмпирическом - как реальную практику деятельности государственных институтов по решению социальных проблем общества и социальных групп), то можно прийти к выводу, что формирование социального государства в России находится на самом раннем этапе: разработка концепции только начинается. Государственное управление в большинстве случаев осуществляется без реальной опоры на юридическую доктрину, нормативная база - неполная, определены лишь некоторые конституционные обязанности Российского государства в области социальной политики по отношению к его гражданам. О практической реализации вообще говорить не приходится, так как отсутствуют концептуальный и нормативный элементы.

## 2. Понятие и особенности моделей социального государства

Понятие "социальное государство" столь многогранно, что специалистам так и не удалось прийти к единому мнению. Тем не менее, резюмируя мнения российских и зарубежных ученых, а также обобщая практику конституционного закрепления принципа социального государства и его реализации в ряде стран мира, П.К. Гончаров констатирует, что "социальное государство представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности". Несколько иначе звучит определение социального государства в статье социолога: "Социальное государство - особый тип государства, возникший в результате широкого исторического компромисса разнонаправленных политических и социальных сил в интересах всех слоев общества, основанного на осознании зоны объективных общих интересов контрагентов социального противоборства и необходимости ее дальнейшего расширения с помощью активной, опирающейся на экономическую эффективность и политическую стабильность, социальной политики". М.В. Баглай полагает, что "социальное государство берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности". Как видим, исследователи усматривают особенности социального государства в том, что оно, регулируя экономическую и другие сферы общественной жизни, акцент делает на проведении социальной политики.

Существует несколько моделей социального государства.

Одна из них - либеральная модель, в основе которой лежит индивидуальный принцип, предусматривающий личную ответственность каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи. Роль государства в этой модели незначительная. Финансирование социальных программ осуществляется в первую очередь за счет частных сбережений и частного страхования. При этом задачей государства является стимулирование роста личных доходов граждан. Такая модель используется в США, Англии и других странах.

Другая модель социального государства - корпоративная, которая предполагает механизм ответственности предприятий и организаций (корпораций) за материальное положение и судьбу своих работников. Работнику предоставляются корпорацией социальные гарантии, включая пенсионное обеспечение, частичную оплату медицинских, образовательных и других услуг. В основе социального обеспечения лежат страховые взносы корпораций и деятельность организаций-работодателей.

Наиболее распространенной моделью социального государства является модель, в основе которой лежит ответственность всего общества за судьбу своих членов, а главным принципом выступает условие, при котором богатый платит за бедного, а молодой за старого. Государство перераспределяет поступающие налоговые отчисления через бюджет, социальные страховые фонды и социальные программы, систему социального обслуживания. Вспомогательную роль играют действующие в странах негосударственные (частные) институты социальной помощи (различные фонды, программы и т.д.), которые играют, однако, вспомогательную роль.

В Европе сложилось два типа стран, принципиально различающихся соотношением доли участия государства, работника и работодателя в финансировании социальных программ.

К первому типу относятся страны с социально ориентированной рыночной экономикой, где бюджетные отчисления и страховые взносы работника и работодателя на социальные мероприятия примерно равны и основными каналами перераспределения являются государственные частные (т.е. находящиеся под государственным контролем) социально-страховые фонды. К таким странам относятся Германия и другие государства.

Ко второму типу относятся страны так называемого рыночного социализма, в которых значительная часть расходов на социальные нужды берет на себя государство, а основным каналом перераспределения является бюджет (например, Швеция).

Российская Федерация провозгласила себя социальным государством, опираясь на свой опыт социализации экономической и социальной жизни, а также учитывая менталитет ее общества.

Практика социальных государств показывает, что все они в процессе своей деятельности опираются на ряд принципов, включая:

- экономическую свободу человека и признание права предпринимателей и их объединений, лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на основе социального партнерства;
- доверие к регуливающей роли рынка через спрос, предложение, ценообразование, конкуренцию, но одновременно и ответственность государства за игру рыночных сил и создание условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни, направленной на обеспечение благополучия своих граждан;

- социальную справедливость и солидарность общества, в том числе путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и загрузки трудоспособных, чтобы помочь уже нетрудоспособным;

- участие работников в управлении производством и распределением, в общественной и государственной жизни, развитие при этом различных форм экономической демократии.

Главная задача социального государства - достижение такого общественного развития, которое основывается на закреплённых правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование.

Первое место в ряду положений, относящихся к концепции социального государства, занимает положение о социальной функции частной собственности, что совершенно справедливо, ведь "собственность является тем объектом, грамотное использование которого даёт человеку возможность без вмешательства государства самостоятельно решать свои жизненные проблемы, не опускаться, но, наоборот, подниматься по социальной лестнице, пополнять свое благосостояние".

Второе положение, связанное с концепцией социального государства, - социальное партнерство. Определение его даёт ст. 23 Трудового кодекса РФ: это система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Проблема в том, что данные нормы относятся к сфере труда и не исчерпывают всего многообразия отношений, возникающих между гражданином и государством. В сфере конституционного права социальное партнерство должно осуществляться в следующих формах, как считает В.Е. Чиркин: соглашения работников и работодателей, представленных их организациями, по экономическим вопросам, политических партий - по принципиальным вопросам жизни общества, принцип и порядок мирного разрешения социальных конфликтов, участие различных слоев населения в решении общенациональных задач.

Следующий постулат - социально-экономическое равноправие индивидов и их общностей. Социальные и экономические права человека также неотчуждаемы и естественны, как личные, принадлежащие каждому от рождения. Уравнять всех и во всем - это утопическая мысль, но вполне реально предоставить индивидам равные социально-экономические возможности в соответствии с их статусом в обществе. Это одна из целей социального государства.

Социальная справедливость - важнейший теоретический аспект концепции. Около трети рассматриваемых в Конституционном Суде жалоб относится, по существу, к вопросам ее обеспечения. Практически это связано с решением вопросов инфраструктуры, установлением минимального размера оплаты труда, потребительской корзины: то ли минимум оказывается слишком мал, то ли корзина слишком "легкая". Между тем социальная справедливость - принцип, который социальное государство должно гарантировать. В.Е. Чиркин высказывает мысль, что данный тип государства выступает социально-политическим арбитром, так как регулирует экономическую, социальную, политическую и даже духовную сферы жизни общества.

При осуществлении этих позиций главным остается финансовый вопрос. Ввиду этого невозможно существование социального государства без социально ориентированной экономики.

Ошибочным является мнение, согласно которому государство, гарантируя гражданам социальные права и создавая условия для их свободного развития, делает это себе в ущерб.

Правоведы оценивают сегодняшнее состояние социального государства в России на уровне первой половины 20-х годов XX в. Разработанная в 2004 г. концепция социального государства не реализуется.

### 3. Характерные черты современного социального государства

Современная наука пока не выработала единого понимания социального государства. До сих пор не решен вопрос, обладает ли понятие "социальное государство" относительной самостоятельностью или оно выражает конституционно закрепленную функциональную зависимость между сущностью, содержанием и формой государства. По сути, вопрос стоит так: тождественны ли понятия "социальное государство" и "социальная функция государства"?

Социальная функция - это деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума. На современном этапе социальная функция государства претерпевает значительные изменения. Еще совсем недавно основной целью социального государства было обеспечение публично-властными структурами права на достойное существование для каждого гражданина, а мера свободы, которую может обеспечить государство посредством выплаты пособий по безработице, пенсий, дотаций и т.п., являлась основным критерием степени "социальности" государства. Именно этот критерий определял парадигму социальной функции патерналистского социального государства. Сегодня происходит смена основного критерия: вместо меры свободы, обеспеченной через патронаж органов публичной власти, - скорость и степень "включения" гражданина в трудовую деятельность (речь идет исключительно о полностью или частично трудоспособных гражданах), что определяет степень "социальности" современного социального государства.

Современное социальное государство - это этап развития социального государства, следующий за патерналистским социальным государством. Социальное государство - это не этап развития правового государства, а этап развития государственно-организованного общества в целом. Можно согласиться с мнением ряда авторов, которые считают, что социальное и правовое государство как "атрибуты государства приобретают ясный смысл только в альтернативном, а не кумулятивном режиме употребления", и толкуют о "фундаментальных противоречиях между правовым и социальным началом его бытия". Такой атрибут государства, как социальная функция, является имманентным атрибутом любого типа государства, развивающегося в рамках индустриального или постиндустриального общества. Не только государство (публичная власть и ее структуры) обязаны осуществлять социальную функцию, это обязанность всего современного государственно-организованного общества. Причем основным актором осуществления социальной функции в современном государстве в зависимости от множества факторов могут быть либо публичная власть, либо структуры гражданского общества. Возможен и такой вариант - оба эти соактора реализуют социальную функцию субсидиарно.

Современное неопатерналистское социальное государство - это модернизированная форма социального государства, отвечающая требованиям времени. Но следует отметить, что видоизменяющаяся роль органов публичной власти в реализации социальной функции влечет за собой обретение общественными отношениями иного формата. Социальная функция в рамках неопатерналистского социального государства побуждает людей с ограниченными возможностями, женщин с малолетними детьми и безработных вести активную трудовую жизнь. И если относительно безработных такая политика может быть оправдана и государственно-организованное общество только выиграет от нее, то в отношении таких социальных групп, как женщины с малолетними детьми и лица с ограниченными возможностями (инвалиды, пенсионеры по старости), дело обстоит весьма проблематично. В отношении инвалидов вопрос стоит о гуманности такого рода шагов. Ну а в отношении матерей малолетних детей ситуация становится еще более сложной и острой. Дети, оставшиеся без необходимого присмотра, безнадзорные дети - это проблема и обременение будущих поколений, зачастую утраченная возможность должной социализации подрастающего поколения.

Идея новой исторической формы социального государства должна консолидировать весь накопленный опыт социальной деятельности: в нее включаются и обязанности государства по социальной защите, и обязанности гражданина активно и продуктивно трудиться. Реакция общества на тенденцию приватизации социальной функции должна быть креативной, меры по сокращению государственного финансирования социальной деятельности воспринимались бы и реципиентами, и спонсорами как новаторские и вместе с тем необходимые и справедливые.

Надо отметить, что и приватизация социальной функции не может быть полной, всеохватывающей. Потребности тех групп населения, которые по каким-либо причинам не могут работать, должны удовлетворяться в обязательном порядке либо органами публичной власти, либо под их обязательным и постоянным контролем и с их субсидиарным финансированием в случае необходимости. Соответствующие группы населения должны иметь государственные гарантии социальной помощи.

Идея модификации социальной функции не является исключительной прерогативой современной России, это общемировая тенденция, обусловленная объективно. В последнее время практически во всех современных государствах весьма существенно проявляется тенденция сокращения бюджетных расходов на социальные нужды, что требует своего научного осмысления. Все без исключения социальные государства приступили к подобного рода модификации еще в 80 - 90-х годах XX в. Сегодня и Россия вынуждена пойти по новому пути развития социальной функции. И Президент Российской Федерации, и Правительство РФ уделяют особое внимание развитию социальной функции государства. Но она по необходимости осуществляется в рамках современных условий, данных объективно. С одной стороны, Федеральная программа по увеличению рождаемости и попытка стабилизации демографической ситуации, Федеральная программа "Семью для каждого ребенка", а с другой - "монетизация льгот", которую можно считать модифицированным способом оказания социальной помощи определенным группам населения. "Монетизация льгот" - уступка необходимости, это тот самый вынужденный рациональный подход к реализации социальной функции государства. Некоторые политики оценивают ситуацию по реформированию образования, здравоохранения, науки, культуры весьма пессимистично: "Доведение до логического конца политики коммерциализации этих сфер ставит под вопрос конституционные права граждан России и установленные Основным законом принципы социального государства". Конечно, можно сожалеть о том, что социальная функция государства изменяет методы своего осуществления, можно публично возмущаться,

используя создавшуюся ситуацию для приобретения определенных преференций в предстоящей предвыборной борьбе, но задача ученых - беспристрастно проанализировать мировой опыт, выявить критерии современной социальной функции, основные направления ее развития, современные методы ее осуществления.

Тема 2. Теоретико-методологические вопросы политики социального государства.

Государство – мощный институт власти, прошедший длительный исторический этап эволюции. До 18 в. оно ассоциировалось с определенным типом общества: полис (город–государство), княжество, королевство, империя, республика. Но далее все усложняется. Политическая наука выделяет два основных направления развития государства – восточное и западное – с разными системами собственности и с разным положением человека в обществе. Само понятие «государство» становится более сложным, двуплановым, о чем писал ещё М. Вебер (19 в.). Современное государство играет центральную роль в политической системе и представляет конкретную историческую форму государственности того или иного народа. Одновременно государство является социальным институтом организации жизни людей, удовлетворяет общественные потребности (не частные), формирует сферу общего интереса, руководит всеми сферами общественной жизни.

Обобщая, можно выделить базовые признаки государства:

1. Наличие особой группы людей, занятых управлением обществом и охраной его структуры.
2. Монополия на принудительную власть в отношении всего населения
3. Право осуществлять внутреннюю и внешнюю политику.
4. Суверенное право издания законов и правил, обязательных для всего населения.
5. Организация власти по определенному территориальному признаку.
6. Монополия на взимание налогов и сборов со всего населения, на формирование общественного бюджета.

Это признаки государства как политического института.

Если государство все права и возможности направляет на повышение благосостояния своих граждан, на развитие человеческого потенциала, обеспечивает достойную жизнь и свободное развитие человека, его социальную защиту, то при соблюдении прав и свобод граждан оно становится социальным. Государство – универсальная общественно – политическая организация, обладающая публичной властью и аппаратом управления всеми социальными процессами в пределах определенной территории, т.е. оно выступает не только как политический, но и как социальный институт. К числу атрибутов (неотъемлемых свойств) современного государства относятся:

- государство является единственным представителем всего общества;
- выполняет общесоциальные функции;

- имеет право – систему норм, санкционированных государством;
- обладает, как правило, монополией на правотворчество;
- находится в устойчивых правовых связях с населением, проживающим на его территории (институт гражданства);
- обладает суверенитетом;
- имеет специальный аппарат власти и управления;
- использует право принуждения и использует его;
- обладает вооруженными и другими специализированными силами, обеспечивающими его целостность и безопасность;
- имеет систему правосудия (конституционный, арбитражный, уголовный, гражданский суды);
- обладает материальными средствами для проведения государственной политики (собственность, бюджет, валютные запасы и др.) и применяет систему налогов и займов;
- имеет административно-территориальное деление;
- имеет свои символы (герб, гимн, флаг) и памятные даты.

При наличии выше перечисленных свойств, а также развитых демократических институтов в обществе государство может считаться правовым, имеющим свою основу - гражданское общество. Правовое государство-государство, в котором обеспечено верховенство права и верховенство закона, равенство всех перед законом и независимым судом, признаются и гарантируются права и свободы человека, в основу организации государственной власти положен принцип разделения властей. Гражданское общество – общество, в котором развиваются:

- институты частных (коллективных и индивидуальных) владельцев средств производства;
- перераспределение политической власти между государством и обществом;
- раскрепощение сознания человека, т.е. укрепление чувства личного достоинства, веры в свои силы и возможности, преодоление пассивности в решении общественно-политических вопросов.

Правовое государство и гражданское общество – это основа и условие формирования социального государства. Надо отметить, что ни одно государство в мире не достигло идеального гражданского общества, правового и социального состояния. Государство – живой организм, в котором идеал всего лишь цель.

Говорить о социальном государстве можно как о современной концепции, но его теоретическая база разрабатывалась задолго до 20-21 вв., хотя термина «социальное государство» ещё не было. От античности до Нового времени (18 в.) политическая мысль стремилась к созданию модели справедливого и разумного общества, где бы все заботились о каждом и каждый обо всех. В 18-19



вв. Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, И. Кант много сделали для разработки и утверждения в массовом сознании и практике идей личной свободы гражданина и его гражданского состояния, прежде всего собственности. В 19-20 вв. Г.Гегель, К. Маркс, Дж. Милль, М. Вебер, А. Грамши разрабатывали оригинальные идеи гражданского общества как формы организации общественной жизни, противостоящей государству и как источника смысла и ценности общественно-политической и частной жизни. 20 в. ознаменовался борьбой идей по проблемам государства между идеологами классического либерализма, неолиберализма и неоконсерватизма. Примечательно, что теоретические разработки становятся основой политических программ. Преодолевая последствия кризиса и «великой депрессии» 30-х гг. в США Ф. Рузвельт осуществил политику «нового курса», т.е. активное государственное вмешательство в экономику. В 80-е гг. консерваторы М.Тэтчер в Англии и Р.Рейган в США в своей экономической политике не отказались от неолиберальных идей – государственное регулирование с целью социальной защиты общества.

Замечательную страницу в историю мирового опыта внёс Л. Эрхард, канцлер ФРГ. Экономические реформы 40-х гг., которые вобрала в себя идеи неолибералов и социал-демократов впервые были закреплены системой социального законодательства. Сменяющие друг друга политики любого политического направления изменить его не могут, т.к. оно имеет конституционно-правовой статус: законы о максимальной занятости, о защите рабочего места и рабочего времени лиц наемного труда, об управлении предприятием, где хозяин обязан согласовывать свои действия и решения с Советом, куда входят представители администрации, акционеров и наемных рабочих. В 1949 г. в Основном законе ФРГ впервые появилось понятие «социальное государство», но наиболее радикальную теоретическую его основу выдвинул в конце 19 в. немецкий социалист А. Вагнер, введя в свою теорию термин «государство всеобщего благоденствия». В 20 в. появляется множество теорий о сущности государства, наиболее известной является концепция английского экономиста Дж. Кейнса, обосновавшего необходимость активного вмешательства государства в экономическую жизнь общества.

Идея и проблемы государства рассматривались и в российском обществоведении. В конце 19 – начале 20 в. профессор Московского университета Б.Н. Чичерин отрицал роль государства в перераспределении благ, но считал, что помощь нуждающимся и поддержку должны оказывают благотворительные фонды, а только потом-государство. Это не слишком радикальная идея оказалась актуальной в современной России. Русский правовед и философ П.И. Новгородцев подчеркивал необходимость социального реформирования России ещё в 1909 г. и обращал внимание, что политическое реформирование всегда легче социального. После 1917 г. идеи равенства и справедливости разрабатывались в первом социалистическом государстве – СССР. В стране имелись государственные социальные гарантии для трудящихся: всеобщее бесплатное образование, бесплатное здравоохранение, всеобщая занятость, социальное обеспечение и социальное страхование. Гарантии были ликвидированы после перехода страны к рыночным отношениям. Оценку этому колоссальному сдвигу в социальной жизни общества мы сможем дать, изучив материалы курса. Современные отечественные ученые С.Алексеев, Н. Волгин, Н. Гриценко, М. Дмитриев, Е. Жильцов, С. Калашников, Б. Ракитский, А. Шурус и др. рассматривают различные проблемы. Прежде всего это определение понятийного аппарата; исследования «социального государства» как синонима «государства всеобщего благоденствия»; чаще – государство с социально ориентированной экономикой в условиях рыночного хозяйства; остро дискутируются вопросы выбора модели социального государства и возможности использования опыта других

стран; прогнозируется изменения функций государства, которое должно превратиться из института власти в общенациональную авторитетную корпорацию.

Различные ученые по разному трактуют понятие «социальное государство», определений очень много. Ключевым словом в понятийном аппарате является слово «социальное» - исходная категория и связующее звено. «Социальное» характеризуется рядом свойств и признаков:

- осознание каждым индивидом и социальной общностью целей общественной деятельности;
- в процессе взаимодействия различных структур и общностей понимать социальные закономерности и тенденции развития;
- адекватное восприятие социального статуса в социальной иерархии и организация борьбы за улучшение жизненных условий, удовлетворение интересов и потребностей;
- развитие принципа справедливого распределения материальных и духовных благ общества;
- совершенствование и внедрение действительных правовых основ гражданского общества.

С термином «социальное» формируются многие понятия: «социальная политика», «социальные связи», «социальное государство» и др. Определим последнее достаточно абстрактно. «Социальное государство – способ организации социальных взаимодействий институтов государства и гражданского общества, характеризующийся равенством сторон или доминированием управляемых над постоянными профессиональными управляющими». Возьмем ещё одно более структурированное определение «Социальное государство – государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Основные направления, по которым реализуется принцип социального государства – охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты». Авторы выше приведенных определений В.Барнс и Н. Волгин были в числе авторов, раскрывающих категорию «социальное государство» в Конституции РФ и в Концепции социального государства РФ.

Была ли у России альтернатива в выборе пути развития? Да, как минимум три пути: строительство чисто капиталистической экономики, регулируемой стихией рынка с тяжкими последствиями; возврат к социалистическому устройству; формирование нового социального жизнеустройства. Два первых пути оказались невозможными по ряду важных причин. Первый предполагал определенную аналогию с послевоенной перестройкой в ФРГ. Действительно, богатый опыт, но России он не подходил.

1. Экономической основой социалистического государства был единый народнохозяйственный комплекс работающий на принципе специализации и кооперации. Почти все предприятия были монополистами, не способными к конкуренции.
2. Трудовые коллективы не приняли бы чистый капитализм, который «выталкивал» общественные и коллективные формы управления и жизнедеятельности.
3. В стране отсутствовали кадры, способные организовать капиталистическое хозяйство на базе социалистического.

Второй путь оказался тоже невозможен.

1. Произошла смена форм собственности на средства производства.
2. Демонтирован механизм централизованного планирования и управления.
3. Перестроен финансовый механизм, система ценообразования, банковская система.
4. Общественное мнение было наполнено воспоминаниями о дефиците товаров народного потребления в советский период, о незаконных репрессиях, о затратной венной экономике и др.

В декабре 1993 г. на референдуме Россия выбрала путь на социальное рыночное государство. Сейчас мы уже можем говорить о наличии факторов и условий для такого пути.

1. В 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека. В основу этого документа, подписанного в том числе СССР, положена идея социального государства с ориентацией на развитие человека и создание ему достойной жизни.
2. Интеграция нашей страны в международные связи делает необходимым учитывать стандарты уровня и качества жизни, которые заложены в документах мирового сообщества: Международной организации труда (МОТ), Европейской социальной хартии, Европейском кодексе социального обеспечения и др.
3. Теоретические разработки зарубежных ученых и возможное использование опыта европейских стран (Германии, Испании, Франции, Швеции), ставших на путь создания социальных государств и добившихся высоких жизненных стандартов.
4. Российское государство не могло полагаться на менталитет своего народа и взяло на себя историческую миссию-инициативу формирования нового типа общества.
5. Разработка нормативно-правовой основы социального государства отражена в документах: Конституция РФ, Концепция социального государства РФ, программы партий и различных общественно-политических сил, социальные программы регионов, проекты национальных программ.
6. Соглашение о социальном партнёрстве государства, работодателей и профсоюзов России.
7. Наличие опыта социальной политики и гарантий социальной защищенности в СССР при беспристрастной конструктивной его критике.

Наличие условий и факторов позволяет говорить о постепенном развитии правового государства и гражданского общества как реальной основы социального государства. Но не факт, что оно будет построено завтра. Специфика России такова, что государство не в состоянии решить современные социальные проблемы. Россия должна пройти путь от социализма через ранний капиталистический этап к своей главной цели. Авторы Концепции развития социального государства РФ делят его строительство на три этапа: первый – начальный (10-15 лет), второй – переходный (5 – 10 лет), третий – стабильное развитие (15 – 20 лет). На первом этапе должны быть созданы научная концепция, обновлена или вновь создана правовая основа на всех уровнях власти, управления, самоуправления, социального партнерства, включая систему социальных стандартов и социального аудита. Должны быть подготовлены кадры, структуры, механизмы реализации, основные направления социальной и экономической политики. На втором этапе

должны быть апробированы законы, механизмы реализации, методы оценки эффективности работы рыночной экономики, власти, управления, социального партнерства. После апробации необходимо внести изменения, скорректировать нормативную базу, стандарты, оценки механизмов реализации и методы работы.

На третьем этапе должна быть достигнута стабильность в развитии экономики, что положит начало выполнению функций социального государства. Каждый этап есть прогноз, который может меняться в любую сторону в зависимости от разных причин.

На каждом этапе развития социальное государство выдвигает свои приоритеты, учитывая важность, актуальность, остроту проблем. Приоритеты определяются на макроуровне (решение сверхприоритетных проблем), на мезоуровне (решение задач среднесрочной перспективы), на микроуровне (решение ближайших задач). По мнению В. Каменецкого, в современной России сверхприоритетных проблем две: недопущение массовой бедности, деградации и люмпенизации населения страны; сохранение независимости страны, недопущение превращения России в сырьевой придаток «Большой семерки», т.е. в полуколонию. Среднесрочные приоритеты смоделированы Правительством РФ:

- рост денежных доходов населения, уменьшение дифференции в оплате труда, улучшение пенсионного обеспечения и социальной поддержки населения;
- сокращение социальной и экономической бедности в местах её наибольшей концентрации;
- всеобщая доступность социальных благ – медицинское и социальное обслуживание и образование;
- безусловная приоритетность вложений в человека (образование и здравоохранение), что является основным условием конкурентоспособности нашей страны в мировой экономике;
- усиление страховых принципов социальной защиты населения;
- создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих ему зарабатывать самим для повышения своего уровня жизни;
- создание условий для эффективной занятости населения;
- социальное развитие села;
- улучшение демографической ситуации в стране;
- неотложное реформирование трудового законодательства, приведение его в соответствие с требованиями рыночной экономики.

В каждом направлении формируются ближайшие задачи. Главные направления деятельности социального государства, выражающие его сущность, реализуются через функции:

- обеспечение продуктивной занятости и постоянного роста доходов;
- обеспечение социального страхования для всех членов общества;
- обеспечение доступности образования, здравоохранения и духовно-культурного развития;
- социальная защита нуждающихся;

- сглаживание социального неравенства путем перераспределения благ;
- предоставление социальных услуг.

Возникновение и развитие социальных функций государства характеризуется двойственным процессом. Во-первых, идет количественный рост социальных функций, а, во-вторых, они вступают в сложные системы взаимодействия с правовыми, политическими и экономическими функциями, идет «социализация» функций. Возникает функциональная система, находящаяся в развитии, которая характеризуется рядом признаков: а) существует системная правовая основа социальной политики; б) наличие эффективной системы социального страхования; в) существование бюджетных социальных выплат; г) существование самодостаточных государственных систем социальной защиты, социального обеспечения и обеспечения занятости; д) доступность социальной поддержки всем нуждающимся членам общества; е) принятие государством ответственности на себя за уровень благосостояния граждан; ж) существование институтов гражданского общества, участвующих в социальной политике; з) наличие и развитие социальной рыночной экономики. По этим перечисленным признакам мы можем определить наличие в государстве характера «социальности».

Среди актуальных задач современного государства в России остаётся разработка и внедрение в практику социальных нормативов и норм, т.е. Государственных минимальных социальных стандартов (Г.М.С.С.). Процесс их разработки идет постепенно с 1997 г. и охвачено уже достаточно много сторон жизни – от оплаты труда до прожиточного минимума (денежная оценка потребительской корзины), от бюджетных средств на социальные нужды до финансовых нормативов исполнения статей социально-культурной сферы Г.М.С.С. – это установленные законодательством РФ минимально необходимые гарантии социальной защиты, обеспечивающие удовлетворение важнейших потребностей человека. При этом предполагается реальное участие социальных субъектов общества в повышении своих доходов.

Таким образом, социальное государство создает правовое поле, устанавливает правила поведения, механизм осуществления и контроля социальных гарантий.

Любое социальное государство имеет экономическую и правовую основу, а также механизм регулирования социальных отношений. Трехединая основа создает своеобразие государств и различные модели социального государства. Исторически первой моделью были скандинавские страны – Швеция, Финляндия, Норвегия. Их модель основывалась на идеологии и политике демократического социализма или социал-демократии. Второй моделью принято считать ФРГ, ряд западно-европейских стран, США, Канаду, Японию. Они стали создаваться на либеральной идеологии, теоретической основой стала концепция «открытого общества» и кейнсианские идеи «государства всеобщего благоденствия». Принципиально иной характер имеет модель социального государства при тоталитарных системах. Они могут быть несомненно социальными и достигать успехов. В 20 – 40 – е гг. советское государство создало самую передовую систему социальных гарантий для самых широких слоев населения, но государственная экономика, отсутствие гражданских прав и свобод привели к отставанию от стран со свободной рыночной экономикой.

В современной мировой практике проявляются две основных модели. Первая – либеральная (монетаристская), основанная на минимальной государственной собственности и соответственно максимально на частной. Социальные функции государства резко сокращаются. Либеральная модель основывается на принципе субсидиарной ответственности личности перед собой и своей

семьей, т.е. на принципе самовыживания, формирования независимой личности. Вторая модель – социально-ориентированное государство. Она основывается на сосуществовании различных форм собственности и сильной социальной функции. Этот путь выбрала Россия. В нашей модели проступает патерналистский характер. Вопросы формирования социального государства инициирует и реализует само государство. Оно же пока определяет принципы социального государства:

- экономическая свобода человека;
- экономическая эффективность хозяйства;
- социальная справедливость и солидарность общества;
- гендерное равенство мужчин и женщин;
- участие работников в управлении производством и распределении благ;
- развитие социального партнерства.

### Тема 3. Субъекты социальной политики.

Основным субъектом реализации социальной политики в современном мире является государство. Каждое государство самостоятельно определяет перспективы своего развития. Но существуют и проблемы глобальной социально-экономической политики: экологическая и социальная ориентация экономики, укрепление национальной и международной безопасности, переход стран к моделям устойчивого развития, обеспечивающим равенство интересов настоящего и будущих поколений.

Экономика является основой решения социальных проблем, но роль социальной сферы в решении задач экономического роста постоянно возрастает. Национальные экономики все активнее вовлекаются в мировое хозяйство, что увеличивает степень их открытости, изменяет механизм под-держания экономической и политической стабильности, стимулирования использования и распределения национальных возможностей, условий для производства и экономического роста.

Социальная политика приобретает государственно-общественный характер. В регулировании социальных процессов все более значимым становится участие многих субъектов: негосударственных предприятий и организаций, общественных объединений и организаций, частных лиц.

Основные виды деятельности по реализации социальной политики государства:

- правотворческая деятельность законодательных органов;
- организационно-управленческая, финансово-экономическая, прогнозная и другая деятельность исполнительных органов;
- контролирующая, надзорная деятельность судебных органов;

— совместная деятельность каждой из ветвей власти с социально-профессиональными и другими объединениями граждан.

Управление социальным развитием связано с формированием нового типа социально-экономических общественных отношений. Реформирование социальной политики происходит в условиях сокращения объема и перечня социальных гарантий, которые давала прежняя система, при значительном снижении жизненного уровня основной части населения, резком увеличении масштабов бедности.

Субъектами социальной политики, наряду с государством, выступают также:

- государственные ведомства и учреждения;
- органы местного самоуправления;
- внебюджетные фонды;
- общественные, религиозные, благотворительные или иные негосударственные объединения;
- коммерческие структуры и бизнес;
- профессиональные работники, занимающиеся разработкой и реализацией социальной политики;
- граждане (например, через участие в гражданских инициативах, группах самопомощи и т.д.).

Нормами социального права регулируется большой круг общественных отношений в социальной сфере. Предметом социального права являются:

- = правовое регулирование занятости, охраны труда и здоровья населения;
- = социальное обеспечение; социальное страхование и пенсионное обеспечение;
- = правовое регулирование социальной защиты отдельных категорий граждан (военнослужащих, ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, имеющих детей, женщин и детей, беженцев, вынужденных переселенцев, должностных лиц разных категорий и других лиц), проживающих на территории России и нуждающихся в социальной защите;
- = правовое регулирование формирования и деятельности органов социальной защиты.

#### Тема 4. Социальная политика и принципы социальной защиты населения.

Социальная защита населения – необходимый элемент функционирования любого достаточно развитого государства. Концепция социальной защиты возникла в конце XIX – начале XX в., а соответствующий термин впервые появился в США в 30-х гг. и постепенно распространился в западной социологии, обозначая систему мер, защищающих любого жителя страны от экономической и социальной ущемленности вследствие безработицы, потери или резкого сокращения дохода.

В XX в., когда традиционное капиталистическое общество фактически трансформировалось в новую социально-экономическую систему – социально ориентированное рыночное хозяйство, в рамках этой трансформации сложились мощные системы социальной защиты населения, охватывающие как общество в целом, так и предприятия, фирмы, акционерные общества, кооперативы, трудовые организации и т.д. Можно сказать, что на Западе к настоящему времени сложилось несколько моделей систем социальной защиты граждан. Выделяются американская, европейская, японская модели, в рамках которых имеются свои разновидности.

Термин «социальная защита населения» в России появился в общественно-политической практике относительно недавно. В 1991 г. Министерство социального обеспечения было реорганизовано в Министерство социальной защиты населения, были расширены его функции и полномочия, изменилась структура и т.д. Однако на деле новое министерство осуществляло преимущественно функцию социального обеспечения – назначение пенсий и пособий.

Изменение специфики социально-экономических отношений в стране обусловило необходимость формирования системы социальной защиты населения на новых принципах, способной решать сложные задачи, в рамках новой государственной социальной политики. Рассматривая социальную политику как целенаправленное воздействие государства, общественных организаций и предприятий на существующую систему общественных отношений, целью которого является улучшение условий жизни широких слоев населения, следует отметить, что социальная защита населения является практической деятельностью по реализации основных направлений социальной политики, механизмом разрешения социальных проблем.

Существуют различные определения понятия «социальная защита». Так, Международное бюро труда определяет социальную защиту как социальное обеспечение в широком смысле слова. В некоторых определениях социальная защита рассматривается через понятие «уровень жизни»: социальная защита – это система мер, направленных на обеспечение достойного уровня и качества жизни.

Более широкое определение в следующей трактовке термина – это система общественных отношений по обеспечению условий для нормальной жизнедеятельности населения. Выше обозначенные подходы не бесспорны. В частности, понятие «социальное обеспечение» является более узким по сравнению с понятием «социальная защита», так как социальная защита предполагает предоставление социальной помощи, поддержки, социальное страхование, социальное обслуживание и др. Зачастую происходит просто отождествление этих понятий. Основное предназначение социальной защиты – защита населения от социально-рисковых ситуаций (болезнь, безработица, потеря способности к самообслуживанию, самообеспечению и т.п.), следовательно, социальная защита населения может быть определена как система мер, направленных на предотвращение, смягчение и ликвидацию последствий социально-рисковых ситуаций посредством обеспечения достойного уровня и качества жизни.

Система социальной защиты населения может быть рассмотрена в нескольких аспектах: как совокупность социальных гарантий и мер по их реализации, направленных на обеспечение достойного уровня и качества жизни; как совокупность взаимоотношений между субъектом и объектом социальной защиты по поводу предотвращения и ликвидации последствий социально-рисковых ситуаций посредством обеспечения достойного уровня и качества жизни; как совокупность органов, учреждений и организаций, осуществляющих организацию и предоставление социальных услуг населению в сфере социальной защиты.



Формы социальной защиты населения могут быть классифицированы по различным основаниям: в зависимости от субъекта-адресата социальной защиты – общие (направлены на все население), специальные или категориальные (направлены на отдельные категории граждан) и исключительные (предоставляются в особых случаях, на основании специальных нормативных актов (поддержка лиц, пострадавших от стихийных бедствий, катастроф природного и техногенного характера и т.д.); в зависимости от наличия промежуточного звена в системе предоставления помощи или обеспечения – прямая (непосредственно предоставляется гражданам в виде выплаты пенсий, пособий, социального обслуживания и т.д.) и опосредованная (например, предоставление льгот) социальная защита.

В зависимости от степени участия гражданина в деятельности по повышению своего жизненного уровня социальная защита может быть активной (трудоустройство при посредничестве службы занятости, участие в общественных работах, формирование накопительной части пенсии, дополнительные формы страхования и др.) или пассивной (получение пенсий, пособий, социальное обслуживание и т.д.); в зависимости от особенностей получателя социальная защита может быть индивидуальной (когда меры направлены на поддержку конкретного человека) и коллективной (адресатом является коллектив или группа граждан); в зависимости от оснований предоставления различают договорные (предоставляются по договору) и внедоговорные (предоставляются в силу закона) формы.

Система социальной защиты выполняет несколько важнейших функций:

- превентивную (предупреждение социально-рисковых ситуаций). Примерами реализации этой функции являются меры по обеспечению занятости, защите сбережений граждан, предотвращению чрезвычайных ситуаций разного рода и т. д.;
- обеспечительную, в случае если не удалось предотвратить наступление неблагоприятных социально-экономических последствий, государство принимает на себя обязательства по материальной поддержке граждан: выплачивает пенсии, пособия, предоставляет различные виды социальных услуг. Реализация этой функции осуществляется методами системы социального обеспечения;
- компенсационную, в тех случаях, когда гражданину был причинен материальный или моральный вред в связи с незаконными действиями государственных органов, возникает необходимость его возмещения (например, компенсации ликвидаторам и пострадавшим от воздействия радиации в результате аварии на Чернобыльской атомной электростанции).

В качестве основных принципов социальной защиты можно выделить следующие: социальная защита должна быть встроена в систему экономических отношений, не может быть ограничена гарантиями только в какой-либо одной сфере жизни; социальная защита должна опираться на национальные и культурные традиции народов, учитывать их; социальная защита должна базироваться на таком принципе мышления, который направлен на формирование элементов самозащиты граждан.

Тема 5. Социальная политика в основных областях социальной сферы.

Задачи социальной политики охватывают стимулирование экономического роста и подчинение производства интересам потребления, усиление трудовой мотивации и деловой

предприимчивости, обеспечение должного уровня жизни и социальной защиты населения, сохранение культурного и природного наследия, национального своеобразия и самобытности. Для эффективного осуществления своих регулирующих функций государство располагает такими мощными рычагами воздействия, как законодательство страны, национальный бюджет, система налогов и пошлин. Опыт большинства государств мира подтверждает: при всей объективной зависимости решения социальных проблем от экономического и политического положения в стране социальная политика обладает самостоятельностью, способна своими средствами содействовать повышению уровня благосостояния населения, оказывать стимулирующее влияние на стремление граждан к социальному прогрессу. В современных условиях социальная политика должна быть приоритетна для властных структур любого государства. Конституция РФ (ст. 114) устанавливает: Правительство обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, соцобеспечения, экологии. Главное направление политики в социальной сфере, забота о человеке, создание условий для его достойной жизни и всестороннего развития. Современная ситуация в российском обществе диктует необходимость повышения результативности социальной политики государства, концентрации усилий на решении наиболее острых социальных проблем, рациональном использовании ресурсов страны. Определяющей целью социальной политики были и остаются активизация факторов, стимулирующих высокоэффективный и производительный труд, достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни населения. Инструментами социальной политики государства выступают социальная защита и социальная помощь.

Социальная помощь — одна из основных форм социальной защиты, ориентированная по преимуществу на материальное обеспечение престарелых и нетрудоспособных граждан, а также семей, в которых есть дети.

Устойчивое повышение уровня и качества жизни, поддержание социально приемлемого образа жизни граждан старшего поколения осуществляется с учетом специфики положения, возрастной и иной дифференциации пожилых людей, национальных традиций, профессиональных и других различий по следующим основным направлениям:

усиление правовой защиты граждан пожилого возраста путем продвижения в действующее законодательство специальных норм, способствующих реализации конституционных гарантий их прав, осуществления комплексных мер оказания правовой и иной защиты пожилых людей, оказавшихся в трудных жизненных ситуациях пи пострадавших от преступных деяний, создания социальной адвокатуры и социальных судов;

обеспечение достойного уровня жизни пожилых людей посредством поддержания гарантированного прожиточного минимума и дохода, которые позволили бы им удовлетворять жизненные потребности, повышать качество жизни вне зависимости от принадлежности к какой-либо категории, региона проживания и других условий;

повышение статуса здоровья пожилых людей, основанное на профилактике и снижении заболеваемости и инвалидности, доступности для всех граждан старшего поколения медицинской и специальной гериатрической помощи, лекарственного обеспечения, преемственности и взаимосвязи диагностики, лечения, реабилитации, медико-психологической поддержки, социально-медицинского обслуживания, ухода и выплаты социальных пособий на уход, а также мерах по рационализации питания;

Содействие повышению роли семьи в уходе за пожилыми людьми, экономическая, социальная и психологическая поддержка семей, предоставляющих уход престарелым родственникам, особенно семей с низкими доходами и пожилых супружеских пар, а также учет тендерных различий при предоставлении помощи и социальных услуг, организация эффективного социального обслуживания одиноких пожилых людей;

содействие в обеспечении пожилых людей достойным жилищем в соответствии с минимальными государственными стандартами, отвечающим физическим возможностям и специфике образа жизни лиц пожилого возраста, путем модернизации, реконструкции и ремонта домов и квартир, проектирования и строительства новых типов жилища улучшения экологических условий проживания и создания условий для активного отдыха;

оптимизация сети и развитие материально-технической базы учреждений, обслуживающих пожилых людей в различных отраслях социальной сферы, в том чис. специализированных, использование их потенциала для решения задач жизнеобеспечения и социализации пожилых людей на основе государственных стандартов объема и качества услуг, создание системы независимого контроля предоставления помощи и услуг;

предоставление адресной социальной помощи лицам пожилого возраста, в первую очередь одиноким гражданам и пожилым супружеским парам, утратившим способное к самообслуживанию, тяжело больным пожилым людям, (Одиноким пожилым женщинам, жителям отдаленных районов сельской местности, Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, вынужденным переселенцам, лицам без определенного места жительства;

создание благоприятных условий для посильной трудовой занятости пожилых людей и обеспечение им гарантий в части удовлетворительных условий и оплаты труда, предотвращения травматизма и профилактики профессиональных заболеваний, недопущения дискриминации по признаку возраста при трудоустройстве, обеспечения равного доступа пожилых людей к программам и системам профессиональной ориентации, подготовки и переподготовки;

стимулирование социального участия и поддержка социально ориентированных инициатив пожилых людей, содействие деятельности общественных объединений и организованных сообществ по осуществлению межличностных контактов, удовлетворению культурно-образовательных потребностей людей старших возрастов и их стремления к самореализации;

организация эффективной психологической помощи пожилым людям, включая подготовку смене социального статуса и выходу на пенсию, адаптацию к ухудшению состояния здоровья, снижению трудоспособности; потере близких, одиночеству, психологическую помощь в преодолении стрессовых и конфликтных ситуаций, в том числе в семье;

обеспечение доступности пожилым людям информации о предпринимаемых мерах по улучшению их правового, экономического и социального положения, о деятельности органов исполнительной власти по защите интересов лиц пожилого возраста и учреждений социальной сферы в части предоставления услуг пожилым людям