

Амурский государственный университет
Факультет социальных наук
Кафедра социальной работы

ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВО- ВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИ- АЛЬНОЙ РАБОТЫ ХРЕСТОМАТИЯ

Составители

Кандидат педагогических наук, доцент
Н.М. Полевая

Кандидат социологических наук, доцент
В.В. Ситникова

Благовещенск
Издательство АмГУ
2019

ББК 65.272

*Печатается по решению редакционно-издательского совета факультета
социальных наук Амурского государственного
университета*

Рецензенты:

А.В. Лейфа, доктор педагогических наук, профессор ФГБОУ ВО «АмГУ»

А.Ю. Крючкова, директор ГБУ АО «Благовещенский СРЦН

«Мечта»

Основы социального государства и правовое обеспечение социальной работы : хрестоматия / сост. Н.М. Полевая, В.В. Ситникова – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2019. – Ч. 1. – 70 с.

Хрестоматия содержит тексты наиболее значимых исследователей феномена социального государства, а также его неизменных инвариантных характеристик.

Документы, вошедшие в хрестоматию, изучаются на практических занятиях по дисциплинам «Основы современного социального государства и правовое обеспечение профессиональной деятельности», «Основы социального государства и правовое обеспечение социальной работы» направлений подготовки 39.03.02, 39.04.02 Социальная работа.

Настоящая хрестоматия поможет студентам в подготовке к практическим занятиям, зачетам и экзаменам, в написании докладов, рефератов, курсовых и выпускных квалификационных работ.

© Полевая Н.М., Ситникова В.В., составление, 2019

©Амурский государственный университет, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Тема 1. Теория социального государства Лоренца фон Штейна (Кочеткова Л.Н.)	4
Вопросы для самопроверки	23
Тема 2. Понятие и сущность социального государства (Василивич С.Г.)	23
Вопросы для самопроверки	29
Тема 3. Цели социального государства (Кочеткова Л.Н.)	29
Вопросы для самопроверки	32
Тема 4. Доминантные функции социального государства: некоторые аспекты научной дискуссии (Кулагина Е.А.)	33
Вопросы для самопроверки	42
Тема 5. Модели социального государства: новые подходы к типологизации (Хома Н.М.)	42
Вопросы для самопроверки	52
Тема 6. Современная Россия на пути к социальному государству: проблемы и перспективы (Кочеткова Л.Н.)	52
Вопросы для самопроверки	69
Задания для самостоятельной работы	70

Л.Н. Кочеткова

ТЕМА 1. ТЕОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

ЛОРЕНЦА ФОН ШТЕЙНА

Данный параграф посвящен творчеству выдающегося немецкого философа, историка, экономиста XIX в. Лоренца фон Штейна (1815-1890). К сожалению, этот автор, являющийся создателем первой научной концепции социального государства, малоизвестен отечественным ученым. Только часть работ фон Штейна была переведена на русский язык в середине XIX в. и больше не переиздавалась. А многие работы так и не были изданы в России. Распространение и изучение теории Л. фон Штейна осуществлялось российскими учеными только в середине XIX в., а начиная с XX в., и весь советский период имя Лоренца фон Штейна, предлагающего альтернативный марксизму путь построения государства, было предано забвению. Даже сегодня современные теоретики редко ссылаются на проверенные временем идеи основоположника теорий социального государства. А ведь рассмотрение и изучение происхождения явления очень часто «проливает свет» на его сущность и дает возможность лучше понять природу и перспективы самого явления. Такой подход с необходимостью заставляет нас вновь обратиться к творческому наследию выдающегося немецкого ученого. Таким образом, данная работа является попыткой вернуть идеи Лоренца фон Штейна в научный оборот современной социальной философии.

Ради справедливости отметим, что возникновение теории социального государства связано с работами многих немецких ученых XIX в.: Ю. Оффнера, Ф. Наумана, А. Вагнера и других.

Но особое положение среди них, бесспорно, занимает Лоренц фон Штейн. Именно ему принадлежит научный приоритет в разработке теоретической концепции, содержащей новаторские для своего времени идеи о новой роли государства. Как писал профессор Петербургского университета И. Андреевский в 1874 г.: «учение Штейна составило эпоху в истории политических наук и должно стать настольной книгой для практика во всех поприщах государственной и общественной деятельности».

Наиболее последовательное изложение учения о социальном государстве представлено в двух трудах Л. фон Штейна: «История социального движения Франции с 1789 г.» и «Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии».

В основе теории социального государства Л. Штейна лежат глубокие социально-философские взгляды на природу и назначение личности, общества и государства, а также на их соотношение между собой, являющиеся квинтэссенцией всего предшествующего развития.

Л. фон Штейн начинает с того, что «величайшее противоречие, представляемое жизнью нашей планеты, есть противоречие между единичным человеком и его назначением, между внутренним назначением человека и его внешними силами». Исконным предназначением человека является стремление к господству над окружающим миром, к обладанию всеми умственными и вещественными благами. Но единичный человек ограничен в его реализации условиями своей жизни. Первым этапом разрешения этого противоречия является возрастание числа людей. Но простая совокупность людей будет ничто иное, как бесконечное повторение одного и того же основного противоречия. Необходимо, чтобы эта совокупность сама «существовала для отдельной личности». Такую совокупность личностей Л. фон Штейн называет общежитием. Потребность в общежитии у человека вызвана «роковым последствием» его внутреннего назначения.

Целью общежития является личность, поэтому жизнь общежития и личности однородна. Всякая индивидуальная жизнь, по Л. фон Штейну, наделена самоопределением, которое посредством воли проявляется наружу в действии. Поэтому общежитие также имеет самостоятельное, независимое от личности существование и самостоятельную волю, ведь только воля служит выражением единства, только с помощью воли может обнаружиться действие как способность самоопределения. Это наводит философа на сущность государства: «с такой самостоятельной волей общежитие является нам в той форме человеческого существования, которая носит название государства».

Объектом воли государства, который, хотя и подчиняется, но, тем не менее, сохраняет свою собственную жизнь, является самостоятельная жизнь всех личностей: «эта жизнь вполне подчинена государству и его воле, когда последняя налично; но она, однако же, не исчезает в этой воле, а действует и движется по своим собственным законам». Это есть общество.

Таким образом, человеческое общежитие содержит в себе два элемента: во-первых, государство как выражение общей воли; и во-вторых, общество как «органическое единство человеческой жизни, обуславливаемое распределением имущества, приводимое в движение системой потребностей и, при посредстве семьи и права, связанное с определенными родами».

Будучи двумя различными формами человеческого существования, государство и общество, по Л. фон Штейну, являются двумя жизненными элементами всякого человеческого общежития. Полная гармония между государством и обществом, как полагает Л. фон Штейн, недостижима для человека, и государство, и общество стремятся к своим собственным целям, и каждое из них имеет свой собственный принцип.

Далее Л. Штейн определяет основной принцип деятельности государства, на котором и будет построена вся теория социального государства. Принцип государства состоит в том, что развитие отдельных личностей, составляющих его, становится степенью развития самого государства. Объясняется это тем, что государство – это совокупность воли и действий всех отдельных личностей, высшая личность, предназначенная к высшему развитию. Влияние Гегеля здесь очевидно.

Но это назначение может быть исполнено лишь при условии, что государство будет посредством своей власти способствовать развитию, здоровью, богатству, могуществу всех отдельных личностей. Иными, словами, действуя на пользу всех и каждого, оно действует и на свою собственную пользу: «нужда отдельной личности есть также нужда государства и, помогая ей, государство помогает самому себе».

Л. фон Штейн выделяет два условия осуществления государственного принципа. Первое условие – это всеобщность государственного устройства и

свобода для каждой отдельной личности. Под государственным устройством понимается организованное участие отдельной личности в определении государственной воли, а под свободой – право отдельной личности на это участие.

Второе условие – это деятельность государства, которая проявляется в форме государственного управления. Своей «чистой формы» государственное управление, по мнению автора, достигает лишь в том случае, «когда единственной задачей своей деятельности оно делает жизнь всех государственных граждан», и, напротив, оно «тем хуже, чем больше число и нужда тех, которых оно оставляет в пренебрежении, и тем совершеннее, чем полнее оно может доставлять всем средства к высшему личному развитию». Когда государственное устройство и государственное управление идут наперекор человеческой личности и ее назначению, когда государство живет только для себя и своей собственной личности, государство гибнет. Но пока существует хотя бы один пункт, «на котором государство держится своего высшего назначения, до тех пор возможна жизнь и есть надежда на улучшение». С учетом этого принципа идеальной формой государства является монархия, «самое чистое выражение самостоятельного личного государства».

Однако наряду с принципом государства в человеческом общежитии действует еще один принцип – принцип общества, имеющий противоположную направленность. Как и государство, общество берет свое начало в потребности отдельной личности и как государство, служит ее назначению. Однако общество делает это принципиально иным методом: если государство связывает отдельные личности в личное единство, то общество соподчиняет одни личности другим. «Государство стремится к осуществлению человеческого назначения путем единства, общество стремится к той же цели, но только с помощью индивидуальных сил». Но так как своими индивидуальными усилиями человек не может достигнуть многого, то для достижения своего назначения он старается привлечь силы других людей, овладевая ими и обращая их на свою личную пользу. Иными словами, общество предполагает использование других людей для достижения своих целей. Следствием этого становится зависимость одних

людей от других. Основанием этой зависимости служит обладание средствами, делающими возможным подчинение одной личной жизни другой. Приобретение таких средств становится жизненной задачей каждой личности. «Этим-то путем приобретение, собственность и зависимость получают свое истинное значение, обращая общежитие в общество».

На этом пути каждая личность стремится занять как можно более высокое положение в обществе. Таким образом, создается самостоятельность одного и зависимость другого. Эта деятельность и выступает движущим элементом общества. Формы ее разнообразны, но общим началом является сознание того, что эта деятельность дает человеку средства к личному совершенству и подчинению других, то есть к интересу.

Именно интерес и составляет принцип общества. Образуя «кристаллизационный пункт жизненной деятельности каждой отдельной личности в ее отношениях к другим (в подчинении одних личностей другим)», интерес составляет «средоточие всего общественного движения».

Основываясь на категории интереса, Л. фон Штейн вплотную подходит к пониманию социальных классов, показывая, что интересы тех, кто, в силу своей собственности, держит других в зависимости, не только противоположны интересам тех, кто подчинен, но эти интересы являются общими у представителей одного класса. Поэтому все вопросы в обществе могут быть сведены к интересу собственности или труда, а форма общества определяется распределением собственности и отношениями зависимости. Такова система общественного организма, в основе которой лежит принцип общества – интерес.

Принцип государства и принцип общества прямо противоположны друг другу. Принцип государства состоит в возвышении личностей к свободе, к полнейшему личному развитию и носит в этом смысле альтруистический характер.

Принцип же общества, основанный на эгоизме, заключается в подчинении одних людей другим, в совершенствовании первых за счет вторых.

Эти два противоположных полюса человеческого общежития взаимно отталкивают друг друга и борются между собой, их противоположность присут-

ствуется во всей жизни общества, во всех жизненных явлениях.

Но противоположность принципов не приводит к взаимоуничтожению общества и государства, так как и общество и государство имеют единую основу – личность. «Они связаны между собой весьма тесно, их отношение, хотя и противоречивое, объединяется высшим началом» – совершенствованием человеческой личности.

Тем не менее, вся жизнь общежития проходит в борьбе между обществом и государством. Каждый из двух элементов стремится взять верх над другим: с одной стороны, «чистое понятие государства, как общей личности, обнимает совокупность всех отдельных личностей без всяких различий: перед лицом отвлеченного государства все личности одинаково равны и свободны». С другой стороны, эти же личности образуют общество, однако их совокупность «ни есть равная и не может мыслиться как равная». Противоположность между принципом государства и принципом общества, существующая в каждом общежитии, проявляется в существовании класса имущих, находящегося в гармонии с государственной идеей благосостояния его граждан и класса неимущих, существование которого противоречит этой идее.

Для того чтобы уничтожить это противоречие, причиной которого является зависимость низших классов, государство должно провозгласить основным началом государственного устройства равенство публичного права и сделать поднятие низших классов главной задачей государственного управления – это и есть, по сути, провозглашение новой роли государства в истории человечества.

Однако, замечает Л. фон Штейн, такие меры ставят государство в противоречие с общественным порядком вообще и с общественным положением господствующих классов в особенности: если восторжествует стремление государства, то господствующий класс не только утратит свою власть, но и сам же, будучи самым богатым классом, должен будет за свой счет доставить государству материальные средства для поднятия низших классов. Поэтому господствующие классы всегда являются естественными противниками государствен-

ной идеи.

Это противоречие составляет первый естественный закон борьбы общества с государством. В силу этого закона высшие классы, будучи не в силах ни изменить государственную идею, ни уничтожить государственную власть, ни противостоять ей, всеми средствами стараются захватить эту власть в свои руки. В связи с этим возникает вопрос: в состоянии ли государственная власть сама по себе противостоять натиску этих классов, а если нет, то, как последние подчиняют ее себе?

Отвечая на эти вопросы, Л. фон Штейн приходит к выводу, что, поскольку государство является идеей, то для противостояния натиску высших классов оно должно воплотиться в определенных личностях. Однако личности живут в обществе, которое определяет их индивидуальное положение. Поэтому, «передавая определение своей воли и исполнение своих решений отдельным личностям, государство все-таки ставит свою жизнь в зависимость от жизни общества», причем это происходит вне зависимости от того, принадлежат эти личности к господствующему или к подчиненному классу. В любом случае государство не может занять положение вне общества и потому лишается возможности своими силами противодействовать господствующим классам: «будучи по своему понятию господствующим элементом, государство на самом деле представляет элемент повинующийся», и «не государство, а общество является истинным источником всякой свободы и несвободы».

Господствующие классы используют различные средства захвата государственной власти, в том числе: ценз, принцип замещения должностей по родству, богатству, личным соображениям и т. д. Завладев государственной властью, господствующие классы используют государство в своих интересах. Так, чтобы предотвратить попытки низших классов изменить соотношение сил, они ограждают существующую собственность от перехода к несобственникам путем провозглашения принципа нераздельности и неотчуждаемости собственности. Особые меры предпринимаются, чтобы предотвратить свободный переход собственности в капитал. «Господствующие классы стремятся ограничить само

приобретение капитала, с помощью закона исключив из него зависимые классы посредством цехов, гильдии, привилегии, монополии» . Там же, где это не помогает, господствующий класс ставит под контроль экономический принцип: поскольку «капитал рождается из труда только путем прибыли»⁹¹, работники исключаются из участия в прибыли предприятий. Так государственная власть, оказавшись в руках господствующих классов, узаконивает наличный общественный порядок.

Эта схема используется Л. фон Штейном при построении модели развития общества. Все общественное развитие представляет движение к несвободе, включая четыре последовательных стадии: образование господствующего класса и подчинение ему государственной власти; создание им своего общественного права; переход господствующего класса при опоре на право в сословие; стремление сословия стать кастой. В этом, по словам Л. фон Штейна, состоит «общий закон движения общества в пределах государства».

Однако действие этого закона не отменяет внутренней сущности государства как высшей формы идеи личности, предназначение которой состоит в том, чтобы осуществить высшее развитие человека. Сама по себе чистая идея государства является олицетворением нравственной идеи и полнейшего самоопределения личности, то есть свободы. В чистой идее государства, считает фон Штейн, нет ни одного пункта, от которого могла бы произойти несвобода, государство по своей внутренней сущности совершенно свободно. Когда же оно приходит в соприкосновение со своим «туловищем» (обществом), которое стремится обратить государственную власть на служение интересам отдельного класса, то в него вносится элемент, противоречащий его высшей идее, «государство становится в противоречие с самим собою, <...> становится несвободным».

Таким образом, «жизнь человеческого общежития представляет собою движение господствующих классов к осуществлению своего господства, вечную борьбу за несвободу». Это становится возможным только благодаря тому, что «сила, которая доставляет преобладание господствующему классу, то есть

собственность, не только не находится в противоречии с идеей личности, а напротив заключает в себе развитие этой идеи, <...> общественное положение, власть и наслаждения, связанные с собственностью, <...> суть только про явления того, что составляет цель всякой индивидуальной жизни». Стремясь к собственности и власти, человек действует в полной гармонии со своей жизненной задачей: «это высшее право и составляет свободный элемент посреди полной несвободы».

Поэтому положение высших классов есть результат естественного стремления человека к полному развитию, противоречие же возникает лишь тогда, когда высшие классы обращают свою власть на то, чтобы совершенно исключить низшие классы из приобретения тех имуществ, которые доставляют господство. Используя марксистскую терминологию, можно сказать, что господствующие классы стремятся закрепить тот способ производства, который обеспечивает им сохранение их положения в обществе.

Отсюда и возникает несвобода, лишаящая «отдельные прогрессирующие личности» возможностей для своего развития: «государственная власть, перейдя в руки господствующих классов, старается с помощью привилегий, сословий и каст, перевести классовые различия на почву положительного права».

Но возникает вопрос: почему же тогда свобода до сих пор не исчезла вовсе? Ведь сил, которые могли бы противодействовать обществу у государства нет, и государственная идея бессильна перед лицом общественного порядка⁹⁸. Но если государство бессильно перед обществом, а общество не может быть свободным в силу своего принципа, то, очевидно, что возможность прогресса следует искать в таком моменте, который, стоя над обществом и государством, был бы могущественнее того и другого. Таким моментом для Л. фон Штейна является личность.

Не что иное, как высшее назначение личности вызвало объединение людей в государство и общество. И то и другое является лишь условиями осуществления личного назначения. Цель их существования оправдывается, пока они служат этому назначению. Только личность и ее назначение могут вернуть

государство и общество служению свободе, то есть к «самоопределению личности, как в умственном, так и в материальном».

Отсюда вытекают три основных начала движения свободы:

1. Движение свободы должно зародиться не в сфере государства, а в сфере общественного порядка, так как несвобода обусловлена именно его природой.

2. Вслед за этим последует и преобразование государственной конституции и права, что совершается либо путем реформы, либо путем революции.

3. Всякая перемена в отношении свободы всегда начинается с обращения свободных общественных элементов к государственной идее и с установления новых начал и теорий позитивного права.

Следствием перечисленных начал, согласно учению Л. фон Штейна, является тот факт, что история общества, как история свободы и государственного порядка, состоит в приобретении и распределении общественных имуществ между низшими классами.

Всякое движение свободы, как и движение несвободы, имеет свои ступени.

Первая ступень, содержанием которой является приобретение общественных имуществ и пробуждение сознания о подобающей роли свободной личности в обществе и государстве, связана с приобретением знаний (образования). Стремление к знаниям, как считает Л. фон Штейн, органически присуще каждой личности и обусловлено соответствующей врожденной способностью, которая имеется у каждого. Именно из наличия этой способности и вытекает принцип теоретического равенства людей. Приобретение знаний – первое условие возвышения зависимых классов, поскольку, приобретая знания, они получают тем самым возможность через более производительный и высоко оплачиваемый труд приблизиться к приобретению материальных богатств. Причем, как считает Л. фон Штейн, чем выше образование, тем более сильно это стремление. Заметим, что образование, по Штейну, является не только необходимым, но и независимым от общества началом развития свободы.

Вторая ступень – это осуществление политической реформы или политической революции, результатом которой должно стать правовое равенство классов.

Но, поскольку, с одной стороны, материальные богатства по природе ограничены и не всегда доступны к приобретению, а с другой стороны, число людей и способность человека к развитию не имеют пределов, то возможны два пути дальнейшего развития.

Первый путь состоит в том, что масса материальных предметов возрастет настолько, что каждый человек получит долю богатств, соразмерную его личному умственному развитию, а экономические учреждения допустят подобное пропорциональное приобретение.

Второй путь состоит в том, что масса материальных предметов уже распределена между отдельными личностями, а экономические условия, хотя и делают желательным образование, но исключают возможность приобретения собственности. В результате несвобода остается непреодоленной, так как свобода, выражающаяся в возможности приобретения капитала, была бы достижима для неимущего класса только в том случае, когда рабочая плата будет превышать потребности рабочих, но капиталист ограничивает ее на рубеже потребностей работника. Так возникает противоречие между трудом и капиталом: в обществе, основанном на приобретении, имущий класс экономически деятелен, благодаря чему неимущим классам перекрыта дорога к приобретению.

Преодоление этой несвободы начинается с образования, по мере распространения которого рабочий класс создает себе идею равенства или заимствует ее от прежних эпох. Однако в силу экономических законов умственное образование в экономическом обществе не способствует приобретению материальных богатств неимущими классами. Это приводит к внутреннему разладу: общество хотя и допускает приобретение и равенство умственных богатств, но не допускает равенства в материальной жизни. Тогда на место политического вопроса приходит вопрос социальный.

Суть социального вопроса, как считает Л. фон Штейн, состоит не в уни-

чтожении общественной противоположности в виде классов и не в уничтожении капитала, как это трактуется в марксизме, а в том, чтобы дать трудящимся возможность самим приобретать капитал. Таким образом, философская доктрина Штейна на уровне сущности доказывает необходимость трансформации государства.

Экстраполируя свои социально-философские взгляды на современную действительность, Л. фон Штейн приходит к выводу, что «любая монархия станет впредь пустой тенью или превратится в деспотию, или погибнет в республике, если не найдет в себе нравственного мужества стать монархией социальных реформ».

Целью всей концепции социального государства Л. фон Штейна стала попытка разрешить обострившийся «социальный вопрос» средствами самого государства.

Практически Л. фон Штейн определяет социальный вопрос как «рабочий вопрос», четко осознавая, что пролетариат стал исполином, на теле которого зияет кровоточащая рана современности — пауперизм. Именно пауперизм, то есть обнищание народных масс и тяжелые условия труда, а не политические идеологии, могут стать причиной новых революций. Тем самым немецкий консерватизм в лице фон Штейна, видя неприглядные и опасные последствия капиталистического развития, стал претендовать на роль защитника рабочих от капитала.

В своих произведениях Л. фон Штейн дает ответ на главный вопрос: как с помощью государственной власти неимущие классы (прежде всего, рабочий класс) могут «изменить свое зависимое положение, обусловливаемое природой труда, в положение независимое, материально-свободное». Фон Штейн пишет: «Как безкапитальный труд может достигнуть хозяйственной самостоятельности посредством приобретения капитала и есть социальный вопрос». Если не знать, кто является автором данных формулировок, то легко предположить, что они принадлежат представителю социалистического направления. Другими словами, опираясь на философский принцип существования государства, Л. фон

Штейн верил в возможность осуществления социальной справедливости силами государства. Шанс государства на восстановление социальной справедливости заключается в том, что государство стоит выше и капитала и труда и само «сильно терпит от зависимого положения низшего, чисто-рабочего класса», так как чем многочисленнее этот класс, тем беднее государство.

Существуют различные возможности поведения государства в условиях обострения социальных противоречий.

Первая возможность – это путь организации труда: становясь предпринимателем, государство передает создаваемую рабочими прибыль самим рабочим. Таким образом, рабочие, даже не имея капитала, смогут пользоваться всеми приносимыми им выгодами. Но недостаток этого пути Л. фон Штейн усматривает в том, что, занимаясь организацией труда (установлением норм труда, порядка распределения прибыли и т. д.) государство само превращается в капиталиста и делает труд несвободным.

Вторая возможность – это путь организации кредита, когда государство безвозмездно дает каждому рабочему капитал, соразмерный его рабочей силе. Для этого государство должно взять этот кредит у тех, у кого он есть, то есть у экономически господствующего класса. Этот путь также не разрешает противоречий между трудом и капиталом.

Третья возможность – это путь социальной реформы, то есть создания такого государственного устройства и таких установлений, которые позволили бы труду самому вести к приобретению собственности. Этот путь и превращает государство в социальное, которое позволит обеспечить каждому человеку условия благосостояния. Под этими условиями Л. фон Штейн понимает «не духовное или хозяйственное богатство как таковое, а именно живое и свободное движение [межклассовое движение], которое делает это богатство достижимым для каждого человека». Эти условия достигаются благодаря тому, что «за каждым отдельным лицом и классом закрепляются раз признанные за ним права; положение тех, кто терпит лишения, должно быть улучшено содействием общей, заключающейся в государстве, силы».

Если же государство «не в силах выполнить эту социальную функцию, которая предусматривает не подчинение одного интереса другому, а гармоническое разрешение их противоречий, тогда ее место занимает элементарная власть физических сил, и гражданская война уничтожает вместе с благосостоянием всех и само государство, которое не могло понять и сохранить этого благосостояния».

Таким образом, миссия государства выражается в двух основных задачах: во-первых, способствовать свободному межклассовому движению; во-вторых, помогать тем, кто терпит лишения. На уровне государственного управления Л. фон Штейн показывает, как эти две задачи реализуются в конкретных управленческих функциях государства:

- устранение юридических препятствий свободному межклассовому движению;
- попечение об общественной нужде, которое призвано обеспечить каждой личности физические условия самостоятельности;
- содействие труду, не обладающему капиталом, в достижении хозяйственной самостоятельности, например, через вспомогательные кассы, страховое дело, самопомощь в форме союзного строя неимущих.

Определяя сущность социального государства, Л. фон Штейн писал, что «государство обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Государство обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве».

Данное определение социального государства считается классическим. Современный автор А. Э. Евстратов даже считает, что «отмечаемого многими исследователями развития концепции социального государства, с момента введения самого термина в 1850 г., фактически не происходило (в штейновском понимании), так как обращалось внимание лишь на отдельные аспекты дея-

тельности государства в социальной сфере (в области страхования, здравоохранения, бедности), а не на все проявления социальной государственности». В действительности это, конечно, не так. Теория социального государства «ушла» далеко вперед с момента своего возникновения в трудах Л. Штейна. Однако без учета определения, предложенного Л. фон Штейном, не может быть рассмотрено ни одно современное социальное государство.

Учение Штейна принципиально расширило традиционное понимание государства и его обязанностей. В его определении, преодолевается подход к государству как арене классовой борьбы, признается доминанта соотношения «личность-государство» взамен прежней «государство-общество», а главной целью государства провозглашается экономический и социальный прогресс⁵. Таким образом, в теории социального государства меняется представление, как о самом государстве, так и роли отдельного человека, личности на производстве и в обществе.

Не трудно заметить, что в понимании Л. фон Штейна, государство возвышается над всеми остальными общественными институтами и интересами. На этом основании некоторые исследователи считают Л. фон Штейна апологетом государства и защитником идеи полной независимости государства от власти общества. Но с такой обобщающей трактовкой трудно согласиться. Сам Л. фон Штейн предполагал наличие опасности отрыва государства от народа и поэтому стремился обеспечить органическое участие общества в образовании государственной воли. Но его «участие» означает не народное представительство, а максимальный учет интересов, пожеланий, самого духа народа при выработке и проведении государственной политики. Только такое участие народа не будет подрывать самостоятельность государственной власти. Данный механизм функционирования государства, по мнению фон Штейна, является оптимальным для сохранения и развития общества.

Возникает вопрос: почему именно в Германии в середине XIX в. возникло новое представление о роли государства? Какие причины привели к этому?

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что *в идеологическом плане кон-*

цепция Штейна была порождением консервативной мысли.

Известно, что консерватизм возник как реакция на Великую французскую революцию 1789 г. и подготовившие ее идеи Просвещения. Дальнейшее развитие консервативной мысли подпитывалось революционными событиями 1848 г. и вдохновлялось непрекращающейся полемикой с развивающейся революционной идеологией.

Исходным пунктом консервативной философии всегда была недопустимость революционных перемен, угрожавших основам существующего режима. В любых призывах к переустройству жизни по рационалистическим проектам консерваторы видели опасное прожектерство, идущее вразрез с реальностью. Французский философ, писатель и политический деятель Ж. де Местр (1753-1821) в своих «Размышлениях о Франции» утверждал, что человек может все изменить, но ничего не может создать. Весьма красноречивыми в этом смысле представляются слова английского государственного деятеля и политического мыслителя, автора нашумевшей работы «Размышление о революции во Франции» Э. Бёрка (1729-1801) о том, что дух обновления является атрибутом слабых характерности и умственной ограниченности. Любые революционные преобразования Э. Бёрк расценивал как результат выплеснувшейся на поверхность социальной жизни человеческой низости и глупости.

Немецкие консерваторы, придерживающиеся подобных установок, свою главную задачу видели в принципиальном прекращении революционных преобразований на территории своей страны. Современный исследователь Г. И. Мусихин приводит фразу немецкого поэта-консерватора Новалиса (1772-1801), стоящую, «можно сказать, за рамками эстетических норм того времени» и служащую подтверждением бескомпромиссности антиреволюционной направленности немецкого консерватизма. В своих «Фрагментах» Новалис писал, что «большинство наблюдателей» считают революцию болезнью и предлагают средства излечения, которые способны дать только локальный эффект, однако «наиболее прозорливые настаивают на кастрации. Они справедливо отмечают, что эта мнимая болезнь не что иное, как кризис начавшейся половой зрелости» .

Однако, отвергая революционные перемены, угрожавшие стабильности общественного организма, консерватизм не отвергал изменений как таковых. Одним из основных принципов консервативной мысли являлась опора на существующую действительность. В отличие от либерализма, который исходит из должного, каким он его себе представляет, консерватизм крепко держится за сущее, и именно поэтому он, как это ни парадоксально, бывает более чувствительным к происходящим переменам, знаменующим поступательное развитие общества. Поэтому, если тот или иной элемент социального устройства вступает в противоречие с естественно изменившейся реальностью, то консерваторы не станут бороться за сохранение его любой ценой. Иными словами, позиция немецких консерваторов была не столько охранительная, то есть направленная на блокирование каких бы то ни было изменений и преобразований, сколько эволюционистско-реформаторская. При этом реформаторские тенденции, заложенные в немецком консерватизме, имели единственную цель — недопущение революционных изменений. Поэтому чем более острой и очевидной была опасность революции, и чем более активно проявляла себя либеральная, а затем и социалистическая мысль, тем решительнее росла готовность представителей немецкого консерватизма к социальному реформаторству. *В целенаправленных реформах, осуществляемых государством, они видели единственную альтернативу кровавой и разрушительной революции по французскому типу.*

Такая позиция была вполне в духе социального органицизма, который традиционно лежал в основе консервативных представлений об обществе. Рассуждая в терминах социального органицизма, консерваторы не могли отрицать естественного развития общества, но в то же время, допускали возможность патологических изменений, ведущих к социальному коллапсу. Соответственно, миссию государства они видели в поддержании общества в здоровом и жизнеспособном состоянии. Если для возвращения общественного организма к здоровому состоянию требовались те или иные изменения, то консерваторы признавали их необходимость. Как пишет современный американский исследователь Дж. Уилл, «два консерватора (Дизраэли и Бисмарк) заложили основу госу-

дарства благосостояния, причем — по чисто консервативным соображениям, а именно: примирение масс с превратностями динамической и иерархической индустриальной экономики».

На этом основании ряд современных ученых, в том числе С. Завадский, С. Ю. Барсукова, Г. Рормозер, считают, что концепция социального государства Л. фон Штейна представляет собой некий компромисс между либеральной теорией «государства – ночного сторожа» и теорией социализма К. Маркса.

На наш взгляд, такая формулировка в целом не противоречит консервативной направленности учения Штейна о социальном государстве.

Действительно либеральная концепция государства исходит из принципа экономического автоматизма и требует сведения к минимуму государственного вмешательства в экономическую жизнь, ограничиваясь представлением о государстве как обладателе лишь негативных функций: обеспечение безопасности, защита собственности и т. д. Либералы считают, что более активное вмешательство государства означает создание препятствий рыночным отношениям и тем самым приносит вред. Такое нивелирование роли государства вызывало яростный протест сторонников консерватизма. Поэтому выдвижение консерваторами тех или иных идей улучшения социального устройства «всегда сопровождалось уничижительной критикой в адрес экономического и политического либерализма, создавшего вопиющее общественное неравенство, но ничего не же- давшего предпринимать для исправления этого положения» .

Социализм К. Маркса, в свою очередь, выдвигал в качестве идеала такое состояние общества, в котором все люди получали бы все по потребностям. При этом осуществилась бы и другая мечта человечества – упразднение господства человека над человеком, следовательно, государство прекратило бы свое существование, так как в политическом господстве больше не было бы необходимости¹²⁶. Кроме того, социалистическое учение К. Маркса предполагало отмену частной собственности на средства производства и их обобществление. Причем все эти трансформации должны были осуществиться через революционные преобразования – что в принципе было не приемлемо для консер-

ваторов.

Таким образом, теория социального государства в момент своего первоначального оформления представляла собой скорее не компромисс между либерализмом и социализмом, а некий «третий путь» между крайностями либерального индивидуализма и опасностями революционного социализма, делая главный упор на устранение противоречий за счет усилий государства с целью сохранения самого общества. Иными словами, консерваторы верили в возможность социальной стабильности, обеспеченной сильным государством.

После революционных выступлений 1848 г., волной прокатившихся по Европе и напугавших существующие режимы, безальтернативность политики социальных реформ стала очевидной.

Идея социального реформирования сверху нашла горячий отклик у высокопоставленных государственных чиновников Германии того времени. Так, политический деятель и министр Германии И. М. фон Радовиц в своих парламентских выступлениях и публикациях видел единственное спасение в создании социальной монархии. Сочувственно относился к активизации роли государства в условиях обострения социальных противоречий и канцлер О. фон Бисмарк.

Историческая своевременность концепции социального государства обусловлена началом перехода капитализма в монополистическую стадию, что выбило почву из-под ног либеральной доктрины «государства – ночного сторожа». Как отмечает С. Завадский, «государство благоденствия» приходит на смену «государству – ночному сторожу» именно из-за предрасположенности последнего к монополизации. Однако правильнее говорить не столько о предрасположенности, сколько о неспособности «государства-ночного сторожа» сдерживать объективно заложенную в капиталистическом способе производства тенденцию к монополизации капитала.

С позиции консерватора-государственника, мыслящего категориями общественного блага и стабильности, основной вред монополизма состоит в том, что он, устраняя конкуренцию и подрывая возможность приобретения капита-

ла, сковывая свободу выбора трудящимися места работы и ослабляя профсоюзное движение, тем самым углубляет и закрепляет социальное неравенство. Именно монополизация служит потенциальным источником социального недовольства, а, следовательно, социальной, и, в конечном счете, политической нестабильности.

Новаторство Л. фон Штейна заключается в том, что он последовательно обосновал и доказал необходимость трансформации государства в социальное в условиях монополистической стадии развития капитализма в целях сохранения самого общества. Теория социального государства, возникшая в Европе в XIX в., сыграла огромную историческую роль в жизни европейских народов. Социальное государство воплотило в себе не только новые методы управления, а стало парадигмой деятельности государства на долгие годы вперед. В XX в. именно социальное государство было признано общественным идеалом европейской политики, на пути к которому были достигнуты большие успехи в плане экономического и социального развития. Таким образом, сама жизнь подтвердила правоту взглядов Л. фон Штейна на государство, которое вынуждено брать на себя выполнение социальных функций.

Вопросы для самопроверки:

1. Что представляет собой общежитие, по мнению Л. фон Штейн?
2. Перечислите условия осуществления государственного принципа.
3. Охарактеризуйте принципы государства и общества.
4. В чем заключается суть социального вопроса, по мнению Л. фон Штейн?
5. Определите сущность социального государства по Л. фон Штейну.

С.Г. Василович

ТЕМА 2. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Идея социального государства имеет давнюю историю. Она насчитывает несколько столетий, однако и сегодня нет единства в понимании этого явления.

Наиболее активно ее стали развивать в семнадцатых-девятнадцатых веках. Среди авторов можно назвать П. Гольбаха, Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Г. Гегеля. Сторонники социального государства обосновывают необходимость его развития идеями гуманизма, справедливости, солидаризма (О. Конт, Э. Дюркгейм, Л. Дюги и др.). Непосредственно понятие «социальное государство» было введено в научный оборот немецким государствоведом Лоренцом фон Штейном в 1850 году. С его точки зрения социальное государство «обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого и именно в этом смысле следует понимать социальное государство». В западной доктрине в качестве синонима социального государства используется термин «государство благосостояния» — welfare state. По мнению П.Н. Байматова социальное государство «включает в себя многовекторные направления социальной политики, предметное поле которой складывается из таких социальных элементов как занятость населения, образование, охрана здоровья, социальное обеспечение, обеспечение жильем и др.». Он считает ключевым показателем социальности государства степень социального обеспечения, которое является лакмусовой бумагой при оценке того, является ли государство социальным. «В теории и практике социального переплелись две стороны: регулирование экономической жизни и предоставление гражданам льгот и гарантий. Оно необходимо хотя бы потому, что эти процессы приобретают все в большей степени общественный характер и выходят за рамки возможностей частных субъектов».

Сущностью социального государства, по мнению Э.В. Габреляна, является «изъятие и перераспределение материальных благ одних групп населения в пользу других (богатых в пользу бедных, социально сильных в пользу социально слабых), обеспечение социальных прав одних за счет других». Отвергая такую оценку социального государства, согласимся с позицией вышеназванного автора, что перераспределительная деятельность существующих государств различается масштабами. Сопоставляя правовое и социальное государство, он

обращает внимание на два подхода: либо социальное государство продолжение правового государства, либо социальное государство представляет отход от правового государства. При выборе варианта, социальное государство, по его утверждению, может быть представлено с учетом целесообразности, морали или права. Габрелян Э.В. считает, что те, кто придерживается точки зрения, согласно которой социальное государство — продолжение правового государства, его дополнение и развитие, акцент при этом ведут о таком (социальном) государстве, которое занимается распределением экономических благ в целях обеспечения достойного существования. «Обеспечение права на достойное существование — официально декларируемая причина возникновения у государства социальной функции». В литературе высказывается мнение, что социальность государства обусловлена его инстинктом политического самосохранения. Именно по этой причине государство выполняет такие обязанности как обеспечение права на образование, медицинское обслуживание и др.

«При отсутствии социальной деятельности государства деформируется вся структура прав и свобод человека и гражданина: индивиду в этом случае не всегда будут доступны эти права и свободы». Перераспределительная функция полезна для поддержания социального мира. При социальном регулировании нельзя абстрагироваться от фактических различий людей. Интересна позиция Э.В. Габреляна, считающего что «социальное государство стремится откорректировать правовое государство, дополнив к принципу формального равенства сущностно иной принцип — фактического (материального) равенства, единственно возможным способом — перераспределением материальных благ, выравнивая тем самым естественное неравенство субъективных прав и отменяя бедность». При этом Э.В. Габрелян высказывает сожаление по поводу сокращения «формального равенства», «уменьшения свободы в социальных отношениях, «отходу от правового государства», «права одних осуществляются за счет прав других, что нарушает принцип формального равенства». Непонятно во имя каких благородных целей автор гипертрофирует ценность формального равенства. Личные и социальные права он противопоставляет друг другу. К пра-

вам можно отнести, по его мнению, либо первое либо второе поколение прав. Кроме того, автор рассматривает правовое и социальное государство в качестве отличных по своему содержанию социальных феномена.

О.В. Родионова считает, что социальным может быть как демократическое правовое государство, так и тоталитарное (к последнему она относит СССР). По ее мнению, правовое государство может быть несоциальным только, если речь идет об аграрном обществе, в индустриальном и постиндустриальном обществе это якобы невозможно. С таким утверждением согласиться нельзя. Социальное правовое и демократическое государство необходимо воспринимать в единстве. Нет оснований признавать правовым государством то, которое не является социальным и социальным, если оно не правовое.

Социальный характер государства проявляется в его социальной политике. В соответствии со ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства, взявшие на себя обязательства по его исполнению, обеспечивают содержащиеся в нем права в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Социальное государство предполагает свою структуру и сферу общественной жизнедеятельности, исходя из существующих конституционных основ. Современные государства стремятся проводить в той или иной степени социальную политику. Различие заключается в масштабах, методах и глубине ее реализации. Есть и крайние точки зрения.

Некоторые ученые считают агрессивным насилием государственное перераспределение в пользу отдельных групп. Называет это государственным интервенционизмом, публично-властным агрессивным насилием. Исследователь О.В. Мартышин, характеризуя социальное государство, акцент делает на использовании таким государством «рычагов политической (государственной) власти для обеспечения справедливости в обществе. Оно предполагает государственное вмешательство в экономическую, общественную жизнь». Близкой позиции придерживается и другой российский ученый М.В. Баглай, который считает социальным такое государство, которое проявляет заботу о благополучии, социальной справедливости, социальной защищенности своих граждан. Однако

этого недостаточно.

Необходим новый взгляд на социальное государство. Оно не только гарантирует материальные блага конкретным категориям людей при определенных жизненных условиях, но и решают более общую задачу обеспечить достойную жизнь человека во всех ее проявлениях – личной свободы, право политического выбора, экономическое благополучие и многое другое, что составляет статус человека.

В этом отношении более близкой нам является определение социального государства, которое дано в Конституционном лексиконе, подготовленном российским ученым С.А. Авакьяном: это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности. Хотя в нем далее автор ограничивается перечислением традиционно называемых социальных прав: труд, здоровье, оплата труда, материнство, отцовство, детство и т.п.

Исследователь О.В. Родионова определяет, что социальная функция – это «деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членам государства к общественным благам, с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума». Социальная функция, присущая государству, отличается в исторической ретроспективе динамизмом: происходит уменьшение «тоталитарности», уменьшение сфер, подвластных государству, расширении сторонников идеи все большего невмешательства государства в экономические процессы. Однако, если на первых этапах развития человеческой цивилизации идеи социального государства, взгляды на его природу и сущность развивались в трудах исследователей, то в середине двадцатого столетия на уровне Организации объединенных наций появляются международные документы, такие как Всеобщая Декларация прав человека, международные пакты о правах. По утверждению О.В. Родионовой социальная функция получает свое большее развитие в индустриальном обществе. При этом, как она считает, «любое государство, а не только правовое на индустриальной стадии развития общества становится социальным, т.е. оно вынуждено целенаправленно обеспе-

чивать определенный уровень достойной жизни своим гражданам».

Современное социальное государство сосредотачивается не на привилегиях и дотациях всем нуждающимся независимо от их статуса, а в помощи желающим активно реализовать свои способности (переквалификация, обучение и др.). На этом пути много трудностей. Для подлинно социального государства характерно создание благоприятных условий для всестороннего развития личности, которая в полной мере может реализовать всю совокупность прав – личных, политических, экономических, социальных, культурных. Только в гармоничном сочетании всех элементов, присущих государству, можно делать вывод об успешности становления государства как социального. На наш взгляд, замыкаться только на одном сегменте прав нельзя. В настоящее время вся совокупность прав должна находиться в гармонии, без социальных прав сложно представить развитость государства как правового или демократического. Ключевым показателем государственной политики, хорошего управления является обеспечение права человека на достоинство. Достойный уровень жизни нельзя сводить только к материальным благам. С учетом этого, можно утверждать, что говоря о правовом демократическом социальном государстве мы имеем в виду общую характеристику государства: без демократии или правовой государственности нельзя говорить о правовом или социальном государстве. Полезно позитивно воспринять конструктивный подход немецких ученых, которые понимают под демократией и правовой государственностью понимают «организационные и процедурные принципы, обеспечивающие условия нормального существования общества и государства, а под социальной государственностью – само это существование». С учетом изложенного, считаем возможным дать следующее определение социального государства – это такое государство, правовым императивом деятельности которого является создание условий для всестороннего развития личности, реализации ею всего комплекса прав и свобод, надлежащего выполнения конституционных обязанностей, оказание социально-экономической помощи гражданам, которые по объективным причинам (возраст, инвалидность, многодетность и т.п.) не в состоянии на равных условиях

конкурировать на рынке труда с трудоспособными лицами.

Вопросы для самопроверки:

1. В чем заключается сущность социального государства, по мнению Э.В. Габреляна?

2. В чем заключается сущность социального государства, по мнению О.В. Мартышина?

3. В чем заключается сущность социального государства, по мнению М.В. Баглай?

Л.Н. Кочеткова

ТЕМА 3. ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В современной литературе цель (цели) социального государства определяются по-разному. При этом большинство авторов не связывает цели социального государства с его сущностью. Нередко рас смотрение целей социального государства подменяется целями социальной политики конкретного государства на определенном этапе его развития. Так, например, Ю. Хабермас в 80-х гг. XX в. усматривал цель государства благосостояния в том, чтобы «стабилизировать достигнутое, снова отыскать точку равновесия между развитием социального государства и модернизацией рыночной экономики».

Столь же часто цели социального государства смешивают с его задачами и функциями. При таком подходе, как правило, выясняется, что эти цели «могут быть весьма разными – от социальной интеграции и поощрения инвестиций до повышения уровня личных доходов части (вовсе не обязательно всего) населения».

Например, упоминавшаяся нами Н. А. Елабаева перечисляет следующие цели социального государства:

1) развитие и устойчивая работа отечественного социального рыночного хозяйства, обеспечивающего экономическую безопасность страны;

2) реальное участие граждан в управлении производством, сферой услуг, общественной и государственной жизнью;

3) социальная защита и поддержка нуждающихся (работников социальной сферы, а также нетрудоспособных граждан);

4) проведение политики справедливого распределения доходов и социальной солидарности граждан;

5) утверждение активной социальной политики и социального партнерства, направленных на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека.

На наш взгляд, это скорее направления деятельности социального государства на определенном этапе исторического развития, а не его цели.

Как правило, при определении целей не учитывается субъектная природа социального государства. Как мы помним, в основе подхода Л. фон Штейна лежит представление государства в качестве субъекта или «высшей личности». Главный интерес этого субъекта состоит в сохранении себя, именно с этим интересом связан феномен социального государства. Конечная цель социального государства – сохранение политической стабильности в условиях, когда единственно возможный путь для этого – предоставление всем членам общества возможностей или, как минимум, гарантий социальной мобильности и свободного развития.

С этих позиций представляется неправомерным подход, при котором основная цель социального государства определяется как «максимальное удовлетворение постоянно растущих материальных и духовных потребностей членов общества, последовательное повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ, прежде всего, качественного образования, медицинского и социального обслуживания».

Государство, в том числе и социальное, не может ставить перед собой неосуществимых целей, выражающих мечты граждан о полном удовлетворении всех своих потребностей. Это возможно разве что при коммунизме. Заметим, что подобное представление о цели социального государства возникло у российского автора, по-видимому, не без влияния пропаганды периода развитого

социализма.

В основе таких определений цели социального государства лежит представление о полном совпадении интересов государства и человека, почему и происходит подмена первых вторыми.

Кроме того, политика социального государства направлена не на снижение социального неравенства, что при капитализме в принципе невозможно, а на повышение социальной мобильности. Социальное государство не может и не стремится изменить классовую структуру общества. Альтернативой уничтожению классов и стиранию классовых различий становится социальная мобильность, то есть возможность для каждого, приложив определенные усилия, перейти в другой класс, изменив тем самым свой социальный статус. При этом данная возможность совсем не обязательно должна быть реализована каждым, что, разумеется, практически невозможно. Для сохранения политической стабильности достаточно того, чтобы каждый имел гарантии такой возможности.

Заметим, вероятность того, что человек захочет воспользоваться этой возможностью и предъявит государству требования по его гарантиям, прямо пропорциональна степени неудовлетворенности человека своим действительным положением.

Ярким примером является ситуация в России 90-х гг. Известно, что вследствие реформирования нашего общества и резкого снижения уровня жизни населения возникли принципиально новые сферы деятельности и источники доходов, резко возросла самозанятость населения. Люди, которые до этого всю жизнь работали по найму и были в целом удовлетворены своим положением, были вынуждены заняться торговлей или иным предпринимательством на свой страх и риск. При этом подавляющее большинство преследовало цель не обогатиться, а только создать для себя рабочие места и заработать на жизнь. По данным ВЦИОМ в 1992 г. в частном секторе трудилось 12 % от общего числа занятых; в 1993 г. — 18 %; в 1994 г. — 33 %; а в первом квартале 1995 г. — уже 36 % занятых.

Результаты опросов ВЦИОМ, проведенных в этот же период, свидетель-

ствуют, что соотношение числа сторонников и противников либерализации экономики в 1992-1993 гг. составляло 2,5:1 в пользу сторонников. К началу 1995 г. это соотношение оказалось примерно равным: 29 % и 31 % соответственно. Одновременно с этим у людей усилилась ностальгия по прошлому: доля тех, кто предпочел бы снова жить как до перестройки, возросла с 45 % на начало 1993 г. до 58 % на начало 1995 г. Эти соотношения красноречиво указывают на то, что переход массы людей из класса наемных рабочих в первой половине 90-х гг. XX в. в России был совершен «не от хорошей жизни», а вынужденно, под давлением тяжелых жизненных обстоятельств, а попросту говоря, нужды.

Эти цифры свидетельствуют о том, что только в условиях жесточайшего экономического кризиса под действием внешних условий человек вынужден менять свой социальный статус, не испытывая при этом положительных эмоций. И наоборот, будучи удовлетворенным уровнем своей жизни, имея возможности для свободного развития и достойного существования, человек не стремится, во что бы то ни стало, изменить свой социальный статус или свою классовую принадлежность. Так обеспечивается естественная стабильность общественной структуры, а также политическая стабильность, что и составляет главную цель социального государства.

Итак, цель социального государства состоит в поддержании социальной и политической стабильности, то есть в сохранении существующего строя.

Эта цель является целью государства и не должна совпадать с целями конкретных людей или социальных групп, каждая из которых преследует свои интересы. Государство должно находиться вне этих индивидуальных или групповых интересов. В то же время эта цель не противоречит интересам человека, поскольку сам человек заинтересован в стабильности и отсутствии необходимости резко менять условия своего существования.

Вопросы для самопроверки:

1. Что должно учитываться при определении целей социального государства?

2. На что направлена политика социального государства?
3. В чем состоит цель социального государства?

Е.А. Кулагина

ТЕМА 4. ДОМИНАНТНЫЕ ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАУЧНОЙ ДИСКУССИИ

В настоящее время феномен социального государства и перспектив его развития является одной из важнейших тем в пространстве социально-политических и научных дискуссий. Особая актуальность таких научных поисков в начале второго десятилетия XXI в. связана прежде всего с процессом переосмысления концепта социального государства и переходом к пониманию его в качестве направляющей силы развития современного общества; это «фактор, находящийся в основе долговременных циклов политико-экономического развития». Социальное государство сегодня выступает своеобразным «маяком», индикатором и мерилем всех других общественных процессов (экономических, политических), которые при таком подходе становятся производными от достигнутого уровня «социальности» государства. Отечественные исследователи отмечают: «Мы наблюдаем обращение к концепции социального государства как теоретической основе для осмысления «нового мирового порядка»».

Однако не только и не столько научные дискуссии вокруг социального государства делают его столь актуальным в наши дни, сколько понимание и превращение идеи социального государства в мощную идеологию, своеобразный «политический манифест» начала XXI века.

Сегодня мы наблюдаем увеличивающиеся день ото дня масштабы распространения и претворения в жизнь идеи социального государства. Так, О.В. Чернова в связи с этим отмечает, что «любое модернизированное государство несет в себе те или иные признаки социального. Качества социального присущи любому государству, население которого разделяет современные гуманистические ценности». Социальное государство и перспектива приближения к прин-

ципам его функционирования становятся мощным фактором протекания и «модификации» всех политических процессов. Кроме того, достижение целей социального государства тесно связано с проблемами соотношения и приоритетности развития различных сфер общественной жизни; острая социальная проблематика в связи с этим серьезно обостряет политическую борьбу. Цели и приоритеты развития социального государства зачастую становятся лозунгами предвыборных кампаний политических партий. Поэтому проблема приоритетов общественного и государственного тесно связана с проблемой достижения целей социального государства. Цели же социального государства достижимы посредством реализации его доминантных функций.

В России проблема развития социального государства сегодня особенно актуальна, поскольку в стране окончательно не выработана и научно не осмыслена модель и стратегия его развития (например, будет ли это адаптированная западная или собственная, российская модель). В современной науке общепринято считать, что научный приоритет в разработке первого определения социального государства принадлежит Л. фон Штайну. Он отмечал, что социальное государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Социальное государство обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве». Смысловой акцент на функциональности социального государства сохранился и в современной его трактовке: «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. В целом под социальным государством в современной отечественной науке понимается государство демократического типа, которое на ба-

зе высокоразвитой рыночной экономики гарантирует достойный уровень жизни каждому члену общества.

Фактически в каждом определении социального государства содержится ссылка на его функциональные проявления, тем самым становится очевидным, что именно функциональный анализ социального государства позволит наиболее полно раскрыть сущность и содержание социального государства, его назначение, реализующееся посредством его системы функций. В общей теории государства и права общепринято считать, что функции государства – это его направления деятельности, но не сама деятельность. Деятельность по осуществлению функций наполняется конкретно-историческим содержанием, причем в процессе реализации складывается их определенное соотношение.

В отечественной науке существует ряд исследований, посвященных функциям социального государства. Однако в настоящее время слабо изучены проблемы соотношения и приоритетности функций социального государства (например, социальных и экономических), механизмы разрешения функциональных конфликтов в рамках проведения социальным государством своей политики. Кроме того, в современной отечественной науке нет четкого разграничения понятий «социальная функция государства» и «функция социального государства». Автором статьи вводится в научный оборот термин «доминантная функция социального государства», предложена собственная классификация доминантных функций социального государства, а также авторское разделение понятий «социальная функция государства» и «функция социального государства».

Методологической основой исследования являются работы С.В. Калашникова и Л. Кочетковой, В. Люблинского, О.В. Родионовой, О.В. Черновой и некоторых других авторов. Используются методы сравнительного политического анализа, группировки и классификации понятий, системный метод, а также методы научного анализа, синтеза, индукции и дедукции.

Классики философской гносеологии утверждали, что всякое исследование целесообразно начинать с прояснения сути понятий. При разграничении

понятий «социальная функция государства» и «функция социального государства» необходимо учитывать несколько положений. Во-первых, представляется, что социальные функции осуществляет фактически любое государство, начиная с определенного конкретно-исторического периода (по сложившемуся в науке мнению, с середины XIX века). Вопрос состоит в формах и масштабах их осуществления, поскольку социальные функции главным образом зависят от типа общества и государства, от конкретной исторической эпохи. Во-вторых, даже осуществляя социальные функции, не всякое государство будет выступать в качестве социального. Само участие государства в социальной сфере вовсе не делает его «автоматически» социальным в современном понимании этого термина. В-третьих, социальное государство, как и другие типы государств (например, социалистические и либеральные), осуществляет как собственно социальные функции, так и ряд иных функций, которые выражают его сущность как государства (политические, экономические, функции безопасности и пр.). Иными словами, ошибочно было бы думать, что на этапе построения и функционирования социального государства единственно важными становятся социальные функции. Речь идет, скорее, об их доминантности по отношению к другим функциям социального государства.

Для разработки авторской концепции доминантных функций социального государства целесообразно обратиться к анализу существующих функциональных концепций. Наиболее последовательными и теоретически зрелыми представляются концепции С.В. Калашникова и Л. Кочетковой.

Развернутый анализ функциональной системы социального государства и набора социальных функций государств проводит отечественный исследователь С.В. Калашников, определяя социальные функции государства как «целенаправленную деятельность государства по удовлетворению конкретных потребностей людей». Однако представляется, что авторское определение социальных функций несколько сужает их содержание, предполагая направленность только лишь на «удовлетворение конкретных потребностей людей». В условиях общества постмодерна потребности человека растут столь быстрыми темпами,

что никакие производственные силы и формы общественного устройства не в состоянии удовлетворять их своевременно и в полном объеме, даже развитое социальное государство. Так, Л. Кочеткова считает, что оно «не может ставить перед собой неосуществимых целей, выражающих мечты граждан о полном удовлетворении всех своих потребностей». Социальные функции государства в этом смысле призваны обеспечить диагностику этих потребностей, создание условий и механизмов для их удовлетворения и, более того, направлены на сокращение некоторых из постоянно растущих потребностей (главным образом, экономических потребностей и запросов с целью удовлетворения социальных нужд). Таким образом, сфера охвата социальных функций государства намного шире (включает проактивные направления деятельности), по сравнению, например, с социальной услугой государства, которая действительно призвана удовлетворить конкретную потребность человека.

На ранних этапах развития государства, вплоть до момента вычленения блока социальных функций в качестве самостоятельного, «развитие государства идет, прежде всего, через развитие его экономических функций и ими определяется». Симптоматично, что выделившись из экономических функций, социальные функции и в настоящее время в большей степени связаны с решением экономических задач и использованием экономических рычагов (например, сглаживание социального неравенства, повышение уровня потребительского спроса, проблемы безработицы и развития самозанятости). Подобное «выведение» социальных функций из экономических, с одной стороны, ставит С.В. Калашникова в один ряд со сторонниками экономического редукционизма, а с другой – объясняет тесную связь экономической и социальной сфер на протяжении всего последующего развития государства и общества и обосновывает закономерность возникновения такого явления, как «социально ориентированная рыночная экономика». Эволюция социальных функций связана сначала с их существованием совместно с экономическими, а затем – с их самостоятельным развитием и дифференциацией (с первой трети XIX в.).

Функциональное развитие государства происходит посредством конкре-

тизации как экономических, так и социальных функций; причем по мере такого развития приоритет (доминантность) экономических функций сменяется приоритетом социальных. Социальную окраску начинают приобретать и иные функции (политические, правовые и даже экономические). То есть вектор взаимозависимостей экономических и социальных функций начиная с XIX в. изменяет направление на противоположное. В качестве примера можно привести период 90-х гг. в России, когда фактически экономические функции детерминировались социальными (например, низкая инвестиционная активность объяснялась низким уровнем социального доверия, а не отсутствием финансовых средств у населения). То есть «эволюция государства на современном этапе есть эволюция его социальных функций».

Особенностью социальных функций социального государства, по мнению автора, является их направленность на достижение специфических целей, в других формах государственности не существующих; вопрос состоит в приоритетности тех или иных направлений деятельности у государства. Социальные функции социального государства являются в этом смысле высшим этапом развития социальных функций (от первичных социальных функций через социально-экономические и общие социальные функции). В науке также распространены взгляды, что любому государству как субъекту ведения общих дел социума присущи социальные качества, что «всякое государство по своей природе социально, точно так же, как всякая политика социальна по своей направленности». Представляется, что в этом смысле все государства по природе, будучи продуктом развития общества (социума), действительно являются социальными образованиями. Но если речь идет о понятии социального государства как определенном этапе его развития, то далеко не все государства будут считаться таковыми, а лишь те, которые обладают рядом характерных атрибутов.

Поэтому в своей концепции С.В. Калашников делает акцент на выделении отдельно такого понятия, как «функции социального государства», которые представляют собой «главные направления его деятельности, выражающие его сущность». Таким образом, функциональное определение социального госу-

дарства тесно связано у С.В. Калашникова с атрибутивным (содержательным).

Под функциональной системой социального государства понимается совокупность функций и связей между ними, через которые реализуются его специфические цели, выступающие в виде системообразующих свойств (атрибутов). Становится очевидным, что функции социального государства содержательно связаны с его сущностными критериями и проистекают из того, какие именно критерии автор признает в качестве неотъемлемых.

Например, с точки зрения Л. Кочетковой, характеристиками социального государства являются: во-первых, его долженствование (закрепление государством своих обязанностей перед гражданами), во-вторых, наличие специфических механизмов для реализации своих обязанностей (например, перераспределения и накопления) и, в-третьих, его направленность на самосохранение и социально-политическую стабильность в обществе. В связи с этим автор выделяет и функции социального государства: ограничительную, обеспечительную и гарантирующую. Ограничительная связана с такими социально-экономическими явлениями, как регулирование спроса, регламентация трудовых отношений, ограничение монополизации и т. д. Обеспечительная функция касается широкого спектра социальных программ страхования и социальной защиты. Гарантирующая предполагает не просто наличие обязанностей государства, проистекающих из первой характеристики социального государства, но и гарантий их исполнения. Подобное соотношение атрибутов и функций социального государства предполагает относительно исчерпывающий и закрытый список отдельных функций, укладываемых в рамки приведенных блоков функций. Однако в данной концепции связь между характеристиками и функциями государства не является очевидной и прямолинейной, в отличие, например, от модели С.В. Калашникова.

Преимуществом такой концепции является эволюционный подход к взаимосвязям атрибутов и функций социального государства и открытость перечня его функций и характеристик. Автор выделяет следующие атрибуты социального государства: доступность социальной поддержки для всех; правовая

природа социальной политики; наличие системы социальных бюджетных выплат; наличие государственных структур социальной защиты, социального обеспечения и занятости; принятие государством ответственности за достойный уровень благосостояния граждан; наличие гражданского общества.

Соответственно, способы реализации данных специфических качеств и являются свойственными социальному государству функциями. Однако процесс развития атрибутов социального государства и процесс развития его функций не являются в строгом смысле параллельными. Автор описывает их в терминах эволюции, при которой появление одного атрибута влечет за собой возникновение одной или нескольких функций, реализация которых связана с приобретением новых атрибутов.

Подробный анализ данного процесса позволяет автору выстроить эволюционную иерархию функций социального государства:

- социальное обеспечение;
- обеспечение доступного здравоохранения и образования;
- социальная защита;
- сглаживание социального неравенства;
- обеспечение занятости;
- предоставление социальных услуг;
- проведение государственной социальной политики.

Принципиально важно, что при этом перечень функций остается открытым, а перечень из семи функций позволяет выделить социальное государство в качестве особого типа государства. Иными словами, мы получаем относительно закрытый перечень функций, присущих именно социальному государству, и открытый перечень всех иных функций социального государства. Именно социальные функции являются первоочередными для социального государства; все иные функции социального государства (экономические, правовые, культурные и др.) направлены на содействие реализации социальных функций и достижение целей социального государства.

Набор функций социального государства в реальной практике намного

шире, однако, не все они будут отражать специфику именно социального государства. Дифференциация же социальных государств идет по степени выраженности данных семи функций и за счет их конкретных проявлений. Например, функция социального обеспечения, конечно, не является присущей только социальному государству, она в той или иной форме реализуется и в других исторических формах государства. Особенность реализации данной функции именно в социальном государстве связана с тем, что она становится неотъемлемым правом людей, а гарантия социальных прав – обязанностью государства, что отсылает нас к трактовке функциональности социального государства Л. Кочетковой. Помимо обозначенных выше семи функций, некоторые авторы перечисляют и иные социальные функции. Однако часто они, являясь достаточно абстрактными задачами, не могут выступать в качестве функций, поскольку не содержат способов реализации.

Проведенный анализ концепций позволяет сформировать авторское видение системы функций социального государства и выделить его доминантные функции. Представляется, что все функции социального государства можно разделить на несколько блоков:

1. Собственно социальные функции (социальная защита, социальное обеспечение, доступное здравоохранение и образование, набор социальных льгот и услуг) ориентированы на обеспечение минимального достойного уровня жизни всем гражданам.

2. Функции по поддержке социально ориентированной рыночной экономики (обеспечение плюрализма и состязательности форм собственности, поддержка малого бизнеса, прогрессивной системы налогообложения и т. п.). Эти функции имеют ярко выраженный социальный характер, так как конечными целями их реализации являются именно социальные цели.

3. Функции «социального оздоровления сферы труда» (социальное партнерство, социальное страхование, сглаживание неравенства и обеспечение занятости).

Перечень внутри каждого блока функций является открытым. Кроме того,

важно отметить, что есть перманентные функции социального государства, а есть преходящие, например в период кризиса. Объем функций, как правило, в этот период увеличивается, а содержание и соотношение реализуемых функций существенно изменяются. Доминантными становятся те функции, которые позволят максимально быстро выйти стране (или социальной сфере) из кризисного состояния. Это могут быть и чисто экономические функции (хотя стоит помнить, что чисто экономических функций в социальном государстве не бывает).

В целом доминантными являются среди экономических, социальных и других функций те, которые позволяют достигать целей социального государства, и возможно, что в определенный момент это будут не чисто социальные функции. Важно, что для достижения целей социального государства (наиболее значимой из которых является обеспечение достойного уровня жизни всем его гражданам) оно развивает функции, имеющие ярко выраженный социальный характер и социальную направленность в долгосрочной перспективе.

Вопросы для самопроверки:

1. Что автор статьи понимает под развернутым функциональным анализом?
2. Дайте определение понятию «функции государства».
3. Разграничьте понятия «социальная функция государства» и «функция социального государства».
4. Охарактеризуйте эволюционную иерархию функций социального государства.

Н.М. Хома

ТЕМА 5. МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ТИПОЛОГИЗАЦИИ

Институт социального государства - предмет активных научных дебатов. Целостная модель социального государства (все чаще употребляется термин социальная модель) отсутствует. За последнюю четверть века выделен ряд моделей социального государства, которые отличаются объемом льгот и обосо-

ванием права на их получение, финансированием и организацией. Мы ставим задачу систематизировать научные взгляды на проблему типологии моделей социального государства, раскрыть основные дискуссионные направления, и выработать свое видение изменений в классических типах моделей, которые, на наш взгляд, происходят под влиянием, прежде всего, вызовов глобализации и конвергенции идеологий.

Модели социального государства методологически базируются на разных идеологиях, которые предлагают зачастую противоположные подходы к решению социальных проблем, их многообразие объясняется, прежде всего, историческими компромиссами на начальном этапе существования социального государства. Социальная модель, рамки которой определяют позицию государства по отношению к обществу, - результат, с одной стороны, эволюции комплекса факторов (экономических, правовых, религиозных и др., а также традиций), специфических для каждой страны, а с другой - осознанного выбора.

Модели социальных государств определяются не только объемом социальных расходов, но и их эффективностью для жизни общества. Существенным фактором, отличающим социальные модели, являются структура и конфигурация, сочетание важнейших институтов социальной защиты - страхования, социальной помощи, государственного социального обеспечения, медицинской помощи и образования, размеры ресурсов, направляемых на их функционирование, а также доминирующая роль одного из институтов социальной защиты.

Попытки типологизировать модели социального государства имеют давнюю традицию в сравнительных исследованиях, но любая типология является упрощенной схемой, которая не может полностью отразить все многообразие социальногосударственных программ. О. Панкевич приводит критерии, по которым можно классифицировать социальные государства: место социальной политики среди национальных приоритетов, распределение социальных функций между государством, гражданским обществом и предпринимательским сектором, «удельный вес» государственного сектора, особенности социальной политики относительно целей и инструментов осуществления последней, уро-

вень доходов членов общества.

Г. Виленский и Ч. Лебо по критерию масштабов государственного вмешательства в социально-экономическую сферу выделили «*институциональную*» и «*остаточную*» модели: в «остаточной» модели меры социального государства направлены избирательно, на беднейшие слои населения, при наличии достаточно слабо выраженной прогрессии налогов, а в государстве «институциональной» модели государственные меры помощи охватывают значительно более широкий круг людей и осуществляются за счет налогов, которые взимаются на основе достаточно высокой прогрессии.

Т. Тилтон и Н. Фернис выделили три модели социального государства: *позитивное государство социальной защиты* (англо-американская и англосаксонская модели), *государство социальной безопасности* (государство социальной защищенности, государство социальной защиты), *социальное государство всеобщего благосостояния* (государство всеобщего благосостояния, социальное государство всеобщего благоденствия).

К. Эспин-Андерсон критериями типологии социального государства предлагает: изменения в системах стратификации, степень расширения социальных прав и общественно-частная организация социального обеспечения. Основой классификации является попытка понять сущность социального государства через его политическую природу. Он вводит следующие параметры: уровень декоммодификации, стратификация общества, государственное вмешательство (интервенция) и выделяет *либеральный*, *консервативно-корпоративистский* и *социал-демократический* (универсальный, скандинавский) типы. Эта классификация уточнялась в последние два десятилетия.

Ряд авторов склоняются к выделению дополнительно католического (латинского) типа, в котором степень ответственности за судьбу человека низкая, как и в либеральном, а необходимая помощь для людей базируется на принципах христианской морали, поступает от семьи, общины, местной власти и в последнюю очередь - от государства. В тоже время британский профессор Н. Гинсбург выделяет как четвертый тип *британское либерально-*

коллективистское государство всеобщего благосостояния, которое сочетает социалистический и либеральный типы.

В украинской политической и правовой науке сформировалось несколько подходов к классификации моделей социального государства. О. Новикова, А. Силенко рассматривают две основные модели: *либеральную (остаточную)* и *социально-демократическую*. И. Козаченко и В. Николаевский выделяют *неолиберальный, социально-католический и социально-демократический типы моделей*. Л. Четверикова выделяет либеральный и социал-демократический типы, а предложенный К. Эспин-Андерсеном третий тип социального государства (*корпоративистская модель*), по ее мнению, является разновидностью социал-демократического типа социального государства.

Исследователями моделей социального государства высказываются также мнения об уместности классификации социального государства по пропорции участия государства и гражданского общества в системе социальной политики.

В. Намчук выделяет *патерналистскую, корпоративистскую и этатистскую модели социального государства*.

Для *патерналистской модели* характерно стремление достичь эффективности, используя фонды на обеспечение наиболее нуждающихся в помощи членов общества. Она отличается низким уровнем участия государства в решении социальных проблем. Основными условиями функционирования модели является минимальное вмешательство государства в рыночные отношения, ограниченное применение мер государственного регулирования, что не выходит за рамки выработки макроэкономической политики.

Корпоративистской модели присуща законодательно закрепленное участие государственных и общественных структур в решении проблем индивида, группы, общины.

Этатистская модель ориентирована на централизованную, дорогостоящую систему социального обеспечения, значительную государственную участие в социальном обслуживании. Контроль над реализацией государственной социальной политики осуществляется местными органами власти, подотчетны-

ми центральному правительству.

В. Гойман по критерию уровня доходов выделяет следующие типы социального государства: *эгалитарный* (все члены общества получают равные блага, в материальном смысле все равны), *роулсианский* (справедлива такая дифференциация доходов, которая допускает относительное экономическое неравенство только тогда, когда оно способствует достижению более высокого уровня жизни малоимущих членов общества); *утилитарный* (большую часть общественного богатства должен получать тот, кто в большей степени приносит пользу); тип социального государства, *ориентированный на классическую модель рынка*.

А. Александрова выделяет в качестве основных универсальный и селективный типы социального государства. Первая модель предполагает реализацию универсальной социальной политики (*социал-демократическая модель социального государства*), вторая - селективной социальной политики (*либеральная модель*). Третья модель (*корпоративистская*) является, по ее мнению, компромиссом между названными двумя.

В. Торлопов отмечает традицию разделения на государства О. фон Бисмарка и У. Бевериджа, и выделяет институциональную и резидуальную модели государства благосостояния. Также этот исследователь выражает дискуссионную мысль о том, что если за основу классификации брать методы реализации государством своих социальных функций, то можно проводить различие между автократическим и демократическим типами социального государства. Однако эта позиция противоречит доминирующему в научной литературе подходу, согласно которому социальное государство отождествляется с демократией.

Т. Мацинашвили выделяет три западноевропейские модели: либеральную (англосаксонскую), скандинавскую (социал-демократическую), континентально-европейскую²⁰. Л. Дериглазова, В. Яценко выделяют четыре европейские модели: *корпоративную (консервативную)*, *социал-демократическую (скандинавскую)*, *англосаксонскую (бевеиджиджанскую)* и *юго-европейскую (латин-*

скую). По классификации, предложенной А. Готье, выделяются *социально-демократическая, консервативная, южноевропейская и либеральная модели*.

В документах Еврокомиссии выделяются следующие модели: *континентальная (бисмарковская), англосаксонская (модель Бевериджа), скандинавская (северная) и южно-европейская (средиземноморская)*. Целесообразность выделения южноевропейской (южной) модели доказывает М. Феррера, учитывая, что этих странах системы социальной защиты были созданы или усовершенствованы лишь в течение последних десятилетий, а саму модель можно интерпретировать как развивающуюся, переходную, рудиментарную, с асимметричной структурой социальных расходов. Е. Букоди и Р. Роберт различают шесть типов европейского социального государства: *социал-демократический, либеральный, южноевропейский, постсоциалистический корпоративистский; постсоциалистический либеральный*.

Наше авторское видение типологии моделей социального государства базируется, прежде всего, на понимании значимости конвергенции идеологий под влиянием глобализации и индивидуализации, когда элементы разных систем политических взглядов синтезируются, взаимно дополняя друг друга.

Со второй половины XX в. и до нашего времени классические политические парадигмы либерализма, консерватизма и социализма видоизменяются, и в этих традиционно альтернативных идеологиях просматриваются точки пересечения в подходах к смешанной экономике, политическому и культурному плюрализму, представительной демократии и т.п. С. Остюченко как неотенденции рассматривает формирование «нового лейборизма» в Англии, партии «новой середины» в ФРГ, концепций «либерального социализма» в Италии и др. То есть, современный политический процесс фиксирует сближения идеологий, существенно трансформирует, модернизирует классические модели социального государства.

По нашему мнению, эпоха глобализации демонстрирует общемировую тенденцию к взаимовлиянию и взаимопроникновению, прежде всего, социалистических и либеральных идей, когда ставится цель достижения равновесия

между свободным рынком и социальной защищенностью, государственным вмешательством и дерегулированием, коллективной интеграцией и индивидуализмом как образом жизни. Конвергенция социал-демократической и либеральной идеологий обусловлена ростом новых слоев среднего класса, сокращением численности рабочего класса. Бывшее четкое противопоставление идей социализма и либерализма нивелируется, ищутся пути к объединению идеала равенства с требованиями индивидуальной свободы, принципа солидарности - с новым пониманием индивидуализма. Социал-демократические проекты наполняются элементами либерализма в отношении государства, экономики и общества, современная социалдемократия уже не выдвигает проекта изменения общественного строя даже как отдаленную цель и ориентируется не столько на «демократический социализм», сколько на «социальную демократию».

Влияние либерализма на социал-демократию не является односторонним процессом, поскольку либеральная идеология эволюционирует в понимании личности, ее роли в обществе, испытывает на себе, особенно в сфере социальной защиты, влияние социалдемократии. В идеологию либерализма вошли социал-демократические идеи социальной защищенности и справедливости, которые предусматривают перераспределение доходов от богатых в пользу малоимущих. Либералы сочли, что государство должно быть не только правовым, но и социальным - заботиться о благополучии всех граждан. Неолиберализм заметно акцентирует внимание на проблемах равенства и справедливости, человеческий капитал позиционируется как приоритет социальной политики; это предполагает развитие системы переподготовки рабочей силы, а не рост социальных выплат бедным и безработным. Следовательно, социал-демократия постепенно либерализуется, а либерализм - социал-демократизируется.

Неоконсерваторы также сформулировали новую модель отношений между индивидом и государством, гражданами и государством - индивид должен прежде рассчитывать на собственные силы и солидарность граждан, а государство должно обеспечивать ему условия жизни на основе правопорядка, стабильности и преемственности. В экономике был сделан упор на развертывание

предпринимательской инициативы и широкую конкуренцию, резкое снижение налогов с целью высвобождения сил свободного рынка. В связи с ростом в современном обществе роли знаний и информации неоконсерватизм, как и другие идеологии, ориентируется главным образом на проблемы, культуры и качества жизни; культура и духовность рассматриваются как базовые ценности для освоения новых технологий, сохранение природы.

Наметился общий тренд в развитии моделей социального государства в европейских государствах: с одной стороны, сокращение социальных программ, стремление к повышению их экономической эффективности и отдачи, с другой - расширение социального партнерства, децентрализация. При этом происходит изменение роли и государства, и гражданина. Гражданин - уже не только объект социальной политики государства, но и активный субъект этой политики, избиратель в широком смысле, пользователь и производитель социальных услуг. В результате диффузии идеологий и под влиянием вызовов XXI в. классические типы социального государства (либеральная, корпоративная, социал-демократическая) трансформируются, по нашему мнению, в неолиберальную, корпоративно-либеральную (консервативно-либеральную) и социал-либеральную. Активизация либеральной составляющей, на наш взгляд, обусловлена процессами глобализации. Связь между либерализмом и глобализацией очевиден; глобализацию и либерализм, прежде всего, объединяет идея примата реализации частного интереса в институционально благоприятном и беспрепятственном пространстве.

Неолиберальная модель социального государства интенсифицирует активность личности и трудовую мотивацию, развитие предпринимательского потенциала, повышение квалификации и переквалификацию. Государственные социальные программы сохраняются относительно уязвимых слоев общества. Акцент - на повышение доходов от работы все большего количества людей. Но, по нашему мнению, эта модель направлена на повышение качества жизни именно работающих и обходит неработающие категории, напр., молодых матерей.

Корпоративно-либеральная модель социального государства сохраняет высокий уровень социального корпоративизма, активизируется партнерство между государством и институтами гражданского общества, однако государственные социальные программы сужаются и все активнее поощряется индивидуальная инициативность для роста благосостояния именно за счет трудовой инициативности. Приоритет в программах социального обеспечения имеет не отдельный индивид, а семья.

Социал-либеральная модель социального государства характеризуется ослаблением принципа универсальности, сокращением всеобъемлющего характера и щедрости гарантий, наполнением содержания модели мотивам активизации инициативы индивида в самообеспечении.

По времени появления можем выделить классические (устоявшиеся, традиционные) модели, которые на сегодня уже трансформируются, видоизменяются, взаимовлияют, и неомодели социального государства (напр., модели, которые формируются в посттоталитарных государствах Центральной и Восточной Европы, проекты единой социальной модели ЕС и др.), которые еще не подтвердили готовность к эффективному внедрению в условиях глобализационных вызовов, находятся на организационной стадии, демонстрируют противоречиво-непоследовательные реформы.

По соотношению активности государства в решении социальных проблем и инициативности граждан в решении проблем благосостояния, выделим *патерналистскую, классическую и активизирующую модели социального государства*.

Патерналистская модель основывается на идее государственной опеки на социальной сфере, концентрации в руках государства ресурсов, необходимых для жизнеобеспечения и социальной защиты населения и, в свою очередь, обеспечивают государству возможность быть субъектом принуждения. Социальная сфера, ее отрасли и учреждения огосударствлены, социальные услуги со стороны государства (различные социальные выплаты) являются чрезмерными, что не способствует развитию инициативности, активизации внутренних ресур-

сов личности. Этот тип теряет свою жизнеспособность под влиянием вызовов XXI века.

Классическая модель обеспечивает достаточный уровень социальной защиты уязвимых слоев населения и равный доступ граждан к базовым социальным гарантиям в сфере государственного здравоохранения, образования, социального обеспечения и трудовой деятельности. Это достигается не только за счет перераспределения материальных благ от богатых к бедным (это источник ослабевает в условиях экономической нестабильности), но и за счет повышения трудовой мотивации каждого члена общества и необходимой поддержки его усилий по реализации своего потенциала.

Активизирующая модель предполагает, что основной задачей государства является формирование системы условий для более полного использования трудового, интеллектуального, предпринимательского потенциала трудоспособных граждан, стимулирования их личной ответственности за самообеспечение. Социальное государство обеспечивает только основные потребности человека при обстоятельствах, когда человек не в состоянии обеспечить себе минимальный прожиточный уровень. Обязательным и решающим условием для получения помощи является обязанность трудоспособных граждан обеспечивать свое существование, быть социально активными, вкладывать свой труд в развитие общества, их готовность повышать квалификацию. Среди функций государства важнейшими становятся инициирование, активизация, стимулирование граждан, поднятие уровня их образования.

Конечно же, реальная социальная практика базируется не только на теоретических моделях, но и учитывает исторические, культурные, экономические и политические условия, поэтому преобладают смешанные модели, в которых выделяют наиболее характерные для той или иной модели признаки. Выбор конкретной модели социального государства всегда зависит от комплекса условий, определяется конкретным типом общественно-политического устройства государства, его идеологическими, духовными принципами, особенностями современного исторического этапа. Но в любом случае социальное государство в

современных условиях с необходимостью предполагает наличие, с одной стороны, сильного государства, способного нести ответственность за развитие человеческих ресурсов, а, с другой, наличие развитых институтов гражданского общества, способных поставить государство под свой контроль.

Вопросы для самопроверки:

1. Охарактеризуйте корпоративистскую, этатистскую и патерналистскую модели социального государства?

2. Какая модель интенсифицирует активность личности и трудовую мотивацию, развитие предпринимательского потенциала, повышение квалификации и переквалификацию?

3. Какая модель социального государства сохраняет высокий уровень социального корпоративизма, активизируется партнерство между государством и институтами гражданского общества?

4. Какая модель основывается на идее государственной опеки на социальной сферой, концентрации в руках государства ресурсов?

Л.Н. Кочеткова

ТЕМА 6. СОВРЕМЕННАЯ РОССИЯ НА ПУТИ К СОЦИАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В отличие от европейских стран, вставших на путь построения социального государства в конце XIX в., современная Россия демонстрирует свой путь к социальному государству.

Одним из первых актов нового российского государства после принятия 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете России стало принятие Верховным Советом РСФСР 22 декабря 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина, которая по своему содержанию почти полностью идентична Всеобщей декларации прав и свобод человека. Напомним, что в Декларации прав и свобод человека, наряду с классическими гражданскими правами закреплены и так называемые социальные права, к которым относятся: право на труд и его свободный выбор, право на справедливые и благоприятные

условия труда, справедливое вознаграждение и равную оплату за равный труд, разумное ограничение рабочего дня; право создавать профсоюзы и вступать в них; право на отдых, на достойный жизненный уровень, медицинский уход, социальное обслуживание и образование. В статьях 27 и 28 закреплены право на участие в культурной жизни общества, право пользоваться благами научного прогресса и право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов.

Провозглашение этих прав в российской Декларации прав и свобод человека и гражданина, при всей символичности этого шага, послужило отчетливым проявлением взятой ориентации на построение социального государства. Однако до декабря 1993 г. в России продолжала действовать Конституция 1978 г., в которой была отражена концепция авторитарного государства. 22 июня 1990 г. на I Съезде народных депутатов была образована Конституционная комиссия в составе 102 человек под председательством Б. Н. Ельцина — Председателя Верховного Совета РФ.

Работа над Конституцией продолжалась более трех лет, в атмосфере политической борьбы и острых противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Впрочем, надо сказать, что по положениям о правах и свободах человека разногласий не было, все разногласия касались в основном распределения прав и полномочий между ветвями власти.

Наконец, в результате референдума 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации была принята. Права и свободы человека, а том числе и социальные права, закреплены во II главе Конституции РФ (ст. 17-64). *Важное принципиальное значение имеет статья 7 Конституции РФ, прямо провозглашающая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.*

Необходимо указать и на статью 2 Конституции РФ, в которой человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, а также прямо сформулирована обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и

свободы человека и гражданина. Тем самым обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина получила дополнительное конституционное обоснование.

Что касается собственно социальных прав, то они не выделены в Конституции РФ в отдельный раздел, а включены во вторую главу наравне с другими личными правами. В связи с этим некоторые авторы (главным образом, юристы) говорят о существовании проблемы выделения социальных прав из общей совокупности прав и свобод человека и гражданина, поскольку все позитивные права, признаваемые государством за человеком, так или иначе, способствуют его социальному благополучию. Тем не менее, с учетом социально-философского контекста и исторической традиции развития концепции социального государства как в теории, так и в практической государственной политике, нетрудно выделить определенную группу прав, которые можно с уверенностью назвать социальными, признавая всю конвенциональность такого выделения.

Например, как считают В. А. Иваненко и В. С. Иваненко, термином «социальные права» целесообразно обозначать совокупность определенных прав и свобод человека, обеспечивающих ему достойный уровень жизни и необходимую социальную защищенность. По мнению А. Е. Козлова, главной характеристикой социальных прав является то, что они «призваны обеспечивать личности удовлетворение важнейших жизненных нужд, без которых не может быть и речи о нормальном человеческом бытии». К их числу он относит главным образом такие права, которые направлены на удовлетворение основных материальных потребностей человека вне зависимости от количества и качества вложенного труда. С таким сужением объема понятия социальных прав согласиться трудно. Ведь, как было показано, одной из главных целей социального государства является развитие человека. С учетом этого нельзя недооценивать того важного места, которое занимают в системе социальных прав так называемые культурные права и среди них – право на образование.

На наш взгляд, за основу можно принять определение социальных прав

В. А. Иваненко и В. С. Иваненко, согласно которому «социальные права — это признаваемый обществом и закрепленный в нормативно-правовых актах комплекс прав и свобод, которыми, должен обладать каждый человек с целью обеспечения и защиты своих определенных свойств, интересов и возможностей, необходимых для нормального физиологического и духовного существования и развития, для социально достойной жизни и общественно значимой деятельности».

Однако это определение нуждается в определенной конкретизации с учетом выработанного нами определения социального государства. Права, которые могут быть с полным основанием названы социальными, должны давать каждому человеку, независимо от его социального статуса и отношения к средствам производств, во-первых, уверенность в том, что человек в своем положении ведёт достойное существование и обладает всем необходимым для достойной жизни; во-вторых, возможность личного развития, в том числе, посредством получения образования; в-третьих, возможность, при желании, изменить свое классовое положение (стать предпринимателем, собственником).

С учетом этого определения среди социальных прав человека, получивших конституционное закрепление в Основном законе РФ, можно выделить следующие права: право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34); трудовые права, закрепленные в статье 37 Конституции РФ; право на жилище, закрепленное в статье 40 Конституции РФ; право на образование, закрепленное в статье 43 Конституции РФ; право на свободу творчества, закрепленное в части 1 статьи 44 Конституции РФ; право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, закрепленное в части 2 статьи 44 Конституции РФ.

Это лишь те права, которые наиболее непосредственным образом воплощают цели социального государства по отношению к человеку. Кроме того, целый ряд прав, традиционно не относимых к социальным, тем не менее, служит указанным целям. Таковы, например, право на свободу и личную неприкосно-

венность (ст. 22 Конституции РФ), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ), право на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ), право свободного передвижения по территории РФ и свободного выбора места жительства и др.

Все перечисленные права подчиняются общим конституционным принципам, таким как: неотчуждаемость основных прав и свобод человека (часть 2 статья 17 Конституции РФ); недопустимость осуществления прав и свобод человека и гражданина, нарушающего права и свободы других лиц (часть 3 статья 17 Конституции РФ); непосредственность действия конституционных прав и свобод человека и гражданина (статья 18 Конституции РФ); равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (часть 2 статья 19 Конституции РФ); гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (часть 1 статья 45 Конституции РФ); гарантированность каждому судебной защиты его прав и свобод (часть 1 статья 46 Конституции РФ); недопустимость толкования перечисления в Конституции РФ основных прав и свобод как отрицания или умаления других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статья 55 Конституции РФ); возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей, перечень которых приводится в части 3 статьи 55 Конституции РФ; допустимость отдельных ограничений прав и свобод с указанием пределов и срока их действия в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответ-

ствии с федеральным конституционным законом (часть 1 статья 56 Конституции РФ); недопустимость ограничения прав и свобод, перечень которых приводится в части 3 статьи 56 Конституции РФ. Среди этих прав – право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на жилище, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Согласно части 2 статьи 7 Конституции РФ в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Немаловажное значение в системе правовых гарантий социальных прав имеют конституционные нормы, гарантирующие возможность восстановления нарушенных прав и свобод путем обжалования нарушающих их решений и действий (бездействия) в суд. В соответствии с пунктом 2 статьи 46 Конституции РФ решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Данная норма получила законодательное развитие в Законе РФ № 4866-1 от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В случае же, если действия, приведшие к нарушению конституционных прав, носили законный характер, у гражданина есть возможность обратиться в Конституционный Суд РФ на основании части 4 статьи 125 Конституции РФ и пункта 3 части 1 статьи 3 Федерального Конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Ядро системы правовых гарантий составляют трудовые права, право на жилище и право на образование. Рассмотрим их более подробно.

Право на труд, закрепленное в статье 37 Конституции в дей-

ствительности представляет собой целый комплекс трудовых прав, который включает в себя: а) свободу труда, право на свободный выбор рода деятельности и профессии; б) запрет принудительного труда; в) право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; г) право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; д) право на защиту от безработицы; е) право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку; ж) право на отдых в выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Заметим, что положения части 3 статьи 37 Конституции базируются на многочисленных международно-правовых нормах, однако далеко не во всех из них установлено требование безопасности труда. Например, в части 1 статьи 23 Всеобщей Декларации прав человека говорится лишь о «справедливых и благоприятных условиях труда», но не о безопасности труда. Впервые право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, закреплено в статье 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Таким образом, включение требования соответствия эталону безопасности в формулировку права на труд следует расценить как несомненное повышение уровня защищенности данного социального права.

В свете сегодняшних социальных реалий актуален вопрос о включении этого эталона и в формулировки других социальных прав, таких, как право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование. Ведь общим для этих прав в современных условиях является то, что для их реализации гражданину приходится вступать в определенные отношения с другими субъектами, причем в условиях рыночной экономики в роли таких субъектов выступают собственники, заинтересованные, прежде всего, в прибыли. Человек в этих отношениях выступает как более слабая, незащищенная сторона, и только государство может защитить его.

Например, для получения медицинской помощи гражданин вынужден

обращаться в медицинское учреждение, для получения образования – в образовательное учреждение. Данные учреждения могут иметь негосударственную форму собственности. «Слабость» гражданина в данном случае выражается в том, что оказание соответствующей помощи ему в реализации его социальных прав требует определенной профессиональной квалификации (медицинской, педагогической, инженерной и т. д.), каковой сам гражданин, в общем, может не иметь. Следовательно, он не может самостоятельно проконтролировать качество выполняемой работы, результат которой, как правило, характеризуется определенной степенью риска. Вверяя свою судьбу врачам, доверяя педагогам воспитание и образование своего ребенка, приобретая в собственность или по договору жилищного найма на определенный срок жилое помещение, гражданин рискует не меньше, а во многих случаях даже больше, чем заключая трудовое соглашение с работодателем. Субъект, оказывающий гражданину помощь в реализации его социальных прав (работодатель, собственник жилых помещений, владелец медицинского или образовательного учреждения), является владельцем необходимых для этого средств, которым гражданин, как правило, не располагает, в силу чего он, собственно, и вынужден обращаться к этим субъектам за помощью в реализации своих социальных прав.

Тогда, согласно статье 2 Конституции РФ, обязанность государства состоит в том, чтобы обеспечить такое положение, при котором реализация соответствующего права гражданина будет осуществляться в соответствии с определенными стандартами, среди которых на первом месте должен находиться эталон безопасности.

Кроме того, ни для кого не секрет, что сегодня Россия «наводнена» гастарбайтерами из различных районов бывшего СССР, которые легально и нелегально находятся на территории России. Именно по отношению к ним очень часто нарушаются все трудовые права в плане оплаты труда, санитарных норм, продолжительности рабочего дня и т. д. В связи с этим, учитывая нерегулируемое положение этих людей на территории нашей страны, можно предположить, что они рано или поздно потребуют выполнения социальных гарантий по от-

ношению к себе. В условиях экономического и финансового кризиса имена эта группа населения становится источником социальной напряженности и всевозможных конфликтов.

Рассмотрим теперь право на жилище. Потребность в жилище относится к числу основных жизненных потребностей человека, требующих первоочередного удовлетворения, наряду с потребностями в пище, одежде и др.

Согласно статье 40 Конституции РФ никто не может быть произвольно лишен жилища (ч. 1); органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (ч. 2); малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ч. 3).

Заметим, что сформулированное в ныне действующей Конституции РФ право на жилище представляет собой достаточно сложную правовую конструкцию, причем она впервые в таком виде закреплена на конституционном уровне. Таким образом, формулировка права на жилище ныне действующей Конституции Российской Федерации отличается принципиальной новизной. Во-первых, в отличие от предыдущих конституций нашего государства, ныне действующий Основной Закон Российской Федерации не обуславливает право на жилище ни гражданством лица, ни какой-либо иной формой принадлежности его к российскому государству: в части 1 статьи 40 Конституции РФ использованы слова «каждый» и «никто», указывающие на то, что субъектом данного права на жилище является любой человек, независимо от его гражданства. Как разъясняется в научном комментарии к Конституции РФ, «никто не может быть произвольно лишен жилища ни органами власти и управления; ни судебнопрокурорскими органами; ни хозяйствующими субъектами; ни должностными лицами и работниками предприятий, учреждений и организаций; ни арендатором или нанимателем; ни собственником жилого дома или квартиры; ни членом жилищно-строительного (жилищного) кооператива и совместно с ним прожи-

вающими лицами; ни иными гражданами».

Таким образом, запрет на произвольное лишение жилища, действует по отношению ко всякому лицу. Иными словами, Конституция РФ гарантирует каждому человеку, независимо от его гражданской принадлежности и наличия у него гражданства, возможность как пассивного осуществления права на жилище (права сохранять свое жилище, не быть лишенным его), так и активного осуществления этого права путем приобретения или самостоятельного строительства жилья.

И только часть 3 статьи 40 Конституции РФ, согласно которой малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами, относится только к гражданами Российской Федерации.

Таким образом, право на жилище, сформулированное статьей Конституции РФ, включает в себя: 1) защиту от произвольного лишения жилища, которой наделяются все люди, независимо от их гражданской принадлежности (ч. 1 ст. 40 Конституции РФ); 2) право приобретать жилье в Российской Федерации в собственность, которая обеспечивается государством и органами местной власти также всем людям, независимо от их гражданства (ч. 2 ст. 40 Конституции РФ), и 3) возможность бесплатного или за доступную плату получения жилья в пользование из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами — только для определенных категорий граждан РФ, определяемых законом (в частности, малоимущих).

В свете сказанного, представляется справедливой критика А. А. Титовым встречающегося в литературе одностороннего подхода к определению понятия «право на жилище», когда под этим правом подразумевается лишь «возможность граждан получить жилье от государства или с его помощью и, соответственно, обязанность государства (соответствующих органов и организаций) обеспечить нуждающихся в жилье граждан благоустроенными жилыми помещениями».

Если в сферах медицинского обслуживания и образования «слабость» гражданина связана главным образом с отсутствием у него необходимой профессиональной квалификации, то в жилищной (как и трудовой) сфере граждане выступают в качестве «слабой» стороны постольку, поскольку они, испытывая естественную потребность в жилище, помогут по тем или иным причинам в полной мере реализовать ее на началах частной собственности. Таким образом, запрет произвольного лишения жилища, выраженный в части 1 статьи 40 Конституции РФ, адресован не только гражданину, но и собственнику этого жилища. Еще известный русский правовед Г. Ф. Шершеневич писал, что «с договором найма соединяются и не имущественные интересы, которые не могут быть ограждены гражданским правом, так как не подлежат оценке. Таков интерес нанимателя, которому среди зимы предлагают оставить квартиру и искать себе новую». Действующая Конституция России и принятый в соответствии с ней Жилищный кодекс РФ решают эту проблему на уровне юридических гарантий.

Многие авторы подчеркивают, что на современном этапе в число составных элементов права на жилище включаются такие требования, как обеспечение здоровой среды обитания и жилой среды, достойной цивилизованного человека. Другие авторы предлагают дополнить этот перечень гарантий гарантией безопасности жилища. Предлагаемое дополнение представляется особенно актуальным в свете бурного развития жилищного строительства частными фирмами и коммерциализацией жилищно-коммунального хозяйства. Включение в статью 40 Конституции РФ гарантии безопасности жилища означало бы закрепленный на конституционном уровне запрет на использование при строительстве жилых зданий и помещений, а также их эксплуатации вредных для жизни и здоровья человека материалов, рискованных инженерных решений и методов, усилило бы значимость государственного контроля за безопасностью в сфере жилищных отношений.

В любом обществе, при любом социальном строе имеются граждане, не способные решить свою жилищную проблему самостоятельно. Игнорирование интересов этих категорий граждан чревато усилением поляризации в обществе

и социальными конфликтами. Поэтому в условиях рыночной экономики такие механизмы реализации конституционного права граждан на жилище, как договор социального найма в сочетании с системой учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и развитием государственных, муниципальных и общественных жилищных фондов, предназначенных для предоставления жилья малообеспеченным гражданам и иным указанным в законе категориям граждан бессрочно, за доступную плату, не только не утратили своей актуальности, но, напротив, нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании. Такие правовые средства, используемые в последнее время в целях оказания помощи гражданам, желающим обеспечить себя жильем за счет собственных средств, как предоставление гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий и состоящих на квартирном учете, субсидий на приобретение и строительство жилья, использование накопительных счетов, ипотечного кредитования и др., как показывает практика, пока не получили значительного распространения и не дали ожидаемых результатов по причине низких доходов основной массы населения и ограниченных финансовых возможностей государства. Поэтому необходимо признать, что в современных социально-экономических условиях России основным правовым средством обеспечения жильем малообеспеченных, социально незащищенных граждан, остается бесплатное или за доступную плату предоставление жилья на основании договора социального найма.

Рассмотрим теперь гарантии права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Конструкция статьи 41 Конституции РФ во многом близка конструкции статьи 40, закрепляющей право на жилище. Согласно части 1 статьи 41 каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь; медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Таким образом, право на охрану здоровья и медицинскую помощь предоставляется всем людям, независимо от их гражданства, в то же время лишь

граждане РФ имеют право на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Права отдельных групп населения гарантируются действующим законодательством. В Основах законодательства об охране здоровья граждан гарантии в области охраны здоровья установлены: семье (ст. 22); беременным женщинам и матерям (ст. 23); несовершеннолетним (ст. 24); военнослужащим, гражданам, подлежащим призыву на военную службу и поступающим на военную службу по контракту (ст. 25); гражданам пожилого возраста (ст. 26); инвалидам (ст. 27); гражданам при чрезвычайных ситуациях и в экологически неблагоприятных районах (ст. 28) и др. При обращении за медицинской помощью и при ее получении в соответствии со статьей 30 Основ законодательства об охране здоровья граждан граждане имеют право на: уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала; выбор врача, в том числе семейного и лечащего врача, с учетом его согласия, а также выбор лечебно-профилактического учреждения в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования; обследование, лечение и содержание в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям; проведение консилиума и консультаций других специалистов; облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, доступными способами и средствами; сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведений, полученных при обследовании и лечении, в соответствии со статьей 61; информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии со статьей 32; отказ от медицинского вмешательства в соответствии со статьей 33; получение информации о своих правах и обязанностях и состоянии своего здоровья в соответствии со статьей 31, а также на выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья в соответствии со статьей 30; получение медицинских и иных услуг в рамках программ добровольного медицинского страхования по статье 30; возмещение ущерба в соответствии со статьей 68 в случае причинения вреда здо-

ровью при оказании медицинской помощи. При нарушении прав пациента он может обращаться с жалобой непосредственно к руководителю или иному должностному лицу лечебно-профилактического учреждения, в котором ему оказывается медицинская помощь, в соответствующие профессиональные медицинские ассоциации и лицензионные комиссии либо в суд.

Однако, ни конституционная норма, ни норма основного законодательного акта, регулирующего правоотношения в сфере здравоохранения не закрепила право граждан, обращающихся за врачебной помощью, на то, чтобы такая помощь была оказана с наименьшим риском для жизни и здоровья человека. На наш взгляд, такое положение необходимо закрепить в Конституции РФ.

Часть 2 статьи 41 Конституции РФ в основном носит декларативный характер. Она гласит, что в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. При этом, однако, не устанавливается, кто должен совершать все эти действия, в отличие, например, от части 2 статьи 40, которая определенно называет органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве тех субъектов, поощряющих жилищное строительство и создающих условия для осуществления права на жилище.

Подобно праву на труд, праву на жилище и праву на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование имеет комплексное содержание и соответствующую ему сложную структуру. Согласно части 1 статьи 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. Часть 2 статьи 43 гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Часть 3 статьи 43 закрепляет право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование

в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Часть 4 статьи 43 закрепляет обязательность основного общего образования и обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечивать получение детьми основного общего образования. Согласно части 5 статьи 43 Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. Положения, закрепленные в статье 43 Конституции РФ и в Законе Российской Федерации «Об образовании», в полной мере отвечают международным стандартам в сфере образования.

Уже в части 1 статьи 43 Конституции РФ содержится существенное отличие от предыдущих Конституций, предоставлявших право на образование только гражданам СССР. В соответствии с принципами, выраженными в международно-правовых документах, в действующей Конституции РФ совершен поворот к ничем не обусловленному признанию основных личных прав и свобод, включая социальные права, в том числе права на образование, за каждым человеком, законно находящимся на территории России. В Конституции РФ сформулированы реальные гарантии реализации права на образование путем указания конкретных форм образования, которые гарантированы каждому человеку соответствующими обязанностями других субъектов, а именно, государством, родителями или заменяющими их лицами (части 2 и 3 статьи 43).

Согласно части 5 статьи 43 Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. Эта норма устанавливает принципы государственного регулирования содержания образовательных программ. В отличие от советского периода, современное российское государство, устанавливая единый федеральный государственный стандарт в виде набора минимальных обязательных требований к содержанию программы» в то же время допускает вариативность образовательных программ и существование различных форм образования.

Закрепляя социальные права человека, государство должно учитывать,

что для реализации этих прав индивид вынужден вступать в рыночные отношения с субъектами, в деятельности которых одной из главных целей является получение прибыли. Гражданин в этих отношениях выступает как сторона, нуждающаяся в дополнительной защите со стороны государства, поскольку реализация этих прав связана для него с определенным риском. Именно к таким правам и относятся рассмотренные право на труд, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также право на образование.

Подчеркивая слабую позицию гражданина, вступающего в рыночные отношения с предпринимателями, действующими на рынке социальных услуг, мы возражаем против подхода, рассматривающего социальное право как результат «социального контракта» между равноправными и солидарными сторонами: 1) гражданином, 2) государством в лице его органов власти и 3) общественно-политическими институтами, выражающими и отстаивающими интересы граждан (партии, профсоюзы, органы местного самоуправления и др.). На наш взгляд, данная позиция не учитывает того факта, что в условиях рыночной экономики гражданин получает социальные услуги не из рук государства, а от участников рынка, субъектов, заинтересованных в прибыли, а попросту, предпринимателей-бизнесменов. Поэтому одной из сторон подобного «контракта», наряду с гражданином, государством и организациями, защищающими интересы гражданина, выступает собственник, оказывающий социальные услуги на рыночных условиях. Он-то и является одной стороной «контракта», на другой же стороне солидарно должны выступать гражданин, государство и общественные организации. Таким образом, «контракт» заключается не между последними тремя, а между ними, выступающими солидарно на одной стороне, и собственником, преследующим экономические интересы, на другой стороне. Но каков смысл солидарного участия в контракте государства и общественных организаций, защищающих права индивида? Смысл их участия состоит как раз в том, чтобы усилить позицию индивида, ограничив для капиталиста свободу рынка. С этой целью государство в законодательном порядке вводит определенные ограничения свободы рыночного обращения социальных благ, превра-

щая их из обычного предмета свободной купли-продажи в особый объект, обращение которого в интересах гражданина находится под контролем государства.

Существует мнение, что для России концепция социального государства как субсидиарного более реалистична.

Ввиду того, что сегодня наше государство не в состоянии взять на себя роль единственного социального гаранта, и еще потому, что для нас чрезвычайно важными являются стимулы, позволяющие каждому гражданину самому стремиться к решению своих проблем, тем самым способствовать развитию общества в целом, и наращивать возможности общества помогать тем, кто сам себе помочь не может.

В завершении «российской темы», хотелось бы коротко остановиться на очень злободневном и дискуссионном вопросе о том, было ли советское государство – социальным? В отечественной литературе единого мнения на этот счет нет. Среди признанных теоретиков социального государства есть ученые, например С. В. Калашников, которые серьезно считают советское государство образцом социального государства в мире. Используя разработанную нами методологию исследования социального государства, опираясь на понятия сущности и функций социального государства, рассмотрев концепцию возникновения социального государства, можно однозначно заявить, советское социалистическое государство не было и не могло быть социальным по своей сути. Безусловно, советское государство проводило активную социальную политику, но только по этому признаку нельзя называть его социальным, это все равно, что отождествлять функции государства с его сущностью — очень не плодотворная методология.

Наши аргументы. Во-первых, социальное государство возникает в классовом обществе для снятия обострения классовой борьбы. Социалистическое общество по определению является бесклассовым, и с этой точки зрения оно не нуждается в том, чтобы становиться социальным. Во-вторых, сущностной характеристикой социального государства является равенство в правах, а не

равенство по отношению к собственности. В-третьих, как мы показали социальное государство обязательно должно быть правовым и демократическим, тем самым предоставляя гражданам возможность требовать от государства выполнения взятых на себя обязательств. Советское же государство предоставляло и гарантировало гражданам социальные права в то время, как политические права существовали только формально, и любая борьба с государством за их предоставление заканчивалась весьма плачевно. Социальное государство не может быть тоталитарным или авторитарным – это в корне противоречит всей научной концепции социального государства, да и здравому смыслу.

Вопросы для самопроверки:

1. Что послужило отчетливым проявлением взятой ориентации на построение социального государства?
2. Охарактеризуйте подходы В. А. Иваненко, В. С. Иваненко, А.Е. Козлова к определению понятия «социальные права» считают, термином «социальные права».
3. Рассмотрите и охарактеризуйте конституционные нормы, гарантирующие возможность восстановления нарушенных прав и свобод путем обжалования нарушающих их решений и действий (бездействия) в суд.
4. Проанализируйте трудовые права человека и гражданина.
5. Рассмотрите право на жилище.
7. Проанализируйте право на образование.

Задания для самостоятельной работы:

Часть 1.

1. Ознакомиться с материалами хрестоматии.
2. По каждой статье выделить 5-7 основных тезисов.
3. Оформить тезисы по статьям в соответствии с действующими в образовательной организации требованиями.
4. Результаты выполненной работы предоставить преподавателю.

Часть 2.

1. Сформулировать дискуссионные вопросы, которые содержатся в приведенных статьях (по 3-5 вопросов на статью).
2. Оформить дискуссионные вопросы по статьям в соответствии с действующими в образовательной организации требованиями.
3. Результаты выполненной работы предоставить преподавателю.

Часть 3.

1. Выделить подходы к обсуждаемой теме в каждой из статей, представленных в хрестоматии.
2. Результаты выполненной работы представить в виде таблицы по предлагаемому образцу.

Наименование подхода	Представители	Суть подхода	Достоинства подхода	Недостатки подхода

3. Результаты выполненной работы предоставить преподавателю.

Полевая Наталия Михайловна
доцент кафедры социальной работы АмГУ, канд. пед. наук
Ситникова Виктория Владимировна
доцент кафедры социальной работы АмГУ, канд. социол. наук

**ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ**

Хрестоматия

Часть 1.